

أكاديمية السادات للعلوم الإدارية



مركز البحوث والمعلومات

البحوث الإدارية

مجلة دورية، ربع سنوية، علمية، محكمة

السنة العشرون العدد الثانى - إبريل ٢٠٠٢

البحوث الإدارية :

مجلة دورية ربع سنوية علمية محكمة تصدر عن مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، وتعنى بنشر البحوث النظرية والتطبيقية والميدانية التى تثرى العلوم الإدارية فى المجالات التنموية المتعلقة بالتدريب والبحوث والأستشارات ، والإدارة العامة والمحلية كما تعنى بالمجالات التعليمية المتعلقة بالحاسب الآلى ونظم المعلومات ، إدارة البنوك ، التأمين ، إدارة الفنادق والسياحة ، إدارة المنشآت البترولية والطاقة ، وإدارة الأعمال الدولية . بما يشجع تطويرها وإثراء النقاش وتعميق الاتصال مع التأكيد على أهمية الإبداع والإبتكار وإحترام التعدد الفكرى والمنهاجى .

وترحب المجلة بإسهامات الباحثين فى المجالات السابقة من خلال بحوث محكمة ، ملخصات الرسائل الجامعية ، مقالات ، تراجم ، مراجعات وعروض نقدية للكتب ، ندوات ومؤتمرات ، أحدث الفتاوى والأحكام الإدارية والتشريعات فى مجال العلوم الإدارية ، وأحدث إصدارات الكتب فى هذه المجالات .

قواعد التحكيم والنشر :

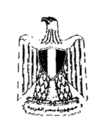
- أن تكون ذات علاقة وثيقة بأهداف مجلة البحوث الإدارية .
- تنشر المجلة البحوث المكتوبة باللغتين العربية والإنجليزية على ألا يكون البحث قد سبق نشره أو مقدماً للنشر لدى جهات أخرى . ويرجى الإقرار بذلك ضمن خطاب توجيه البحث إلى رئيس التحرير .
- يراعى كتابة الموضوع على الحاسب الآلى ببرنامج Microsoft word مع إرسال نسخة على قرص ممغنط Floppy Disk ويقدم البحث مطبوعاً على ورق كوارتر بمسافة ونصف بين السطر والأخر .
- يشار إلى الهوامش والمراجع بالأسلوب الأتى:
  - بالنسبة للكتب : أسم المؤلف ، عنوان الكتاب (مكان النشر : أسم الناشر ، تاريخ النشر) ، رقم الصفحة أو الصفحات .
  - بالنسبة للمجلات : أسم كاتب المقال ، عنوان المقال ، أسم المجلة ، رقم العدد وتاريخه ، رقم الصفحة أو الصفحات .
- تطبع الجداول والرسوم البيانية فى صفحات مستقلة مع بيان رقم وعنوان كل منها ، ويشار فى أسفل الجدول إلى مصدره ، ويشار إلى المكان المحدد للجدول ضمن البحث .
- تنشر المجلة مراجعات وعروض الكتب التى لايتجاوز تاريخ إصدارها عامين ويراعى فيها :
  - ألا يزيد حجم المراجعة عن ١٠ صفحات على ورق كوارتر بمسافة ونصف بين السطر والأخر .
  - أن تتناول المراجعة عرض وتحليل ونقد لإيجابيات وسلبيات الكتاب من حيث : الأفكار والمنهج والمصادر والنتائج .

  وتستهل المراجعة بالأسم الكامل للمؤلف ، وعنوان الكتاب (مكان النشر ، أسم الناشر ، تاريخ النشر) وعدد الصفحات .
- يراعى فيما يتعلق بنشر تقارير عن المؤتمرات ، والمنتديات العلمية ، والنشاطات الأكاديمية ، أن يذكر : مكان الندوة وزمانها ، وأبرز المشاركين فيها ، وأهم ماجاء فى الأوراق والتعقيبات .
- يرفق الباحث بياناً بسيرته العلمية ، وعنوانه ، ورقم الهاتف والمحمول والفاكس ، وعنوان البريد الألكترونى إن وجد .
- ترسل المجلة البحث إلى التحكيم على نحو سرى ، وتقوم المجلة بإخطار صاحب البحث المقبول للنشر . وللمجلة أن تطلب إجراء تعديلات على البحث قبل إجازته للنشر سواء كانت هذه التعديلات شكلية أو موضوعية ، جزئية أو شاملة . أما الأبحاث التى لاتقبل للنشر فلا ترد لأصحابها .
- يقوم الباحثون بسداد قيمة الرسوم المستحقة نظير تكاليف التحكيم والنشر لإدارة المجلة وهى ١٠٠ جنيه للأبحاث المحكمة فقط أما المجالات الأخرى فتنشر مجاناً .
- تحتفظ المجلة بكافة حقوق النشر ، ويلزم الحصول على موافقة كتابية قبل إعادة نشر مادة نشرت فيها .

يقدم مجلس مركز البحوث والمعلومات



جائزة تشجيعية للمساهمات العلمية المتميزة



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية





مركز البحوث والمعلومات

البحـــوث الإداريـــة

مجلة دورية ، ربع سنوية ، علمية ، محكمة   السنة العشرون العدد الثانى - ابريل ٢٠٠٢

الأشتراكات السنوية :	المؤسسات	الأفــــراد
جمهورية مصــر العربية :	١٠٠ جنيه مصرى	٤٠ جنيه مصرى
الدول العربية والأجنبية :	٦٠ دولار	٢٠ دولار

الإعـــلانــــــات : يتفق عليها مع رئيس تحرير المجلة وفقاً للضوابط المحددة فى هذا الشأن .

عنوان المراسلات :

السيد الأستاذ الدكتور / رئيس تحرير مجلة البحوث الإدارية وعميد مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

كورنيش النيل - مدخل المعادى - القاهرة ص.ب: ٢٢٢٢ ت/فاكس : ٢٥٨٤٤٨٧ سويتش : ٢٥٨١٠٣٣

Website : www.sams-ric.edu.eg

E-mail : ric@sams-ric.edu.eg

info@sams-ric.edu.eg

تشكيل مجلس البحوث والمعلومات

برئاسة

أ.د/ هدى محمد عزت صقر

عميد مركز البحوث والمعلومات

وعضوية كل من

* أ.د/ محمد كمال السيد أبوهند
أستاذ متفرغ بقسم العلوم السلوكية وإدارة الأفراد

* أ.د/ أحمد حسين عبد المنعم
أستاذ متفرغ بقسم المحاسبة وعميد مركز التدريب بالأسكندرية والمشرف على الفرع

* أ.د/ محمد ماهر الصواف
أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة والمحلية والمشرف على قسم القانون الإدارى

* أ.د/ شريف حسن قاسم
أستاذ ورئيس قسم الأقتصاد

* د/ صفوت على محمد حميدة
أستاذ مساعد بقسم الرياضيات والإحصاء والتأمين

* د/ مجدى محمد حسن أبو العلا
أستاذ مساعد بقسم الحاسب الألى وعميد مركز تطوير البرمجيات وخدمات تكنولوجيا المعلومات

* د/ أحمد فهمى أبو القمصان
أستاذ مساعد بقسم إدارة الأعمال

* د / نيفين إبراهيم غراب
مدرس بقسم اللغة الإنجليزية

مستشارو التحرير

١ - أ.د / عاطف صدقى
٢ - أ.د / على لطفى
٣ - أ.د / على عبد المجيد عبده
٤ - أ.د / عادل عبد الحميد عز
٥ - أ.د / يحيى حامد الجمل
٦ - أ.د / عمرو غنايم
٧ - أ.د / محمد كمال أبوهند
٨ - أ.د / سيد محمود الهوارى
٩ - أ.د / على عبد الوهاب
١٠ - أ.د / فريد راغب النجار
١١ - أ.د / حسن محمد غلاب
١٢ - أ.د / مصطفى بهجت عبد المتعال
١٣ - أ.د / محمود سمير طوبار
١٤ - أ.د / شوقى حسين
١٥ - أ.د / العشرى حسين درويش
١٦ - أ.د / منير سالم
١٧ - أ.د / محمد كامل ريحان
١٨ - أ.د / محمود صادق
١٩ - أ.د / صلاح الدين صادق
٢٠ - أ.د / حسن حسنى محمد
٢١ - أ.د / محمد على شهيب
٢٢ - أ.د / سمير رياض هلال
٢٣ - أ.د / أحمد عبد الحليم
٢٤ - أ.د / محمد الحناوى
٢٥ - أ.د / سعيد توفيق عبيد
٢٦ - أ.د / محمد محمد إبراهيم
٢٧ - أ.د / محمد أنس جعفر
٢٨ - أ.د / عايدة سيد خطاب

فى هذا العدد

فى هذا العدد

مصر والتحول إلى المنظمات الإلكترونية

بقلم
أ.د / أمين الضرغامى
رئيس الأكاديمية

يمثل التحول إلى التعامل إلكترونياً عاملاً مهماً فى تحسين مستوى الخدمة للمواطنين وترشيد استخدام الموارد وضبط المواصفات الفنية والقانونية والنظم الإدارية المعتمدة بعد الدراسة والتمحيص .

ويتطلب التحول إلى الحكومة أو المنظمة الإلكترونية عمليات شاقة تعتمد على أساليب علمية وتقنيات تتطلب خبرات وتخصصات رائدة تستغرق وقتاً فى الإعداد والتخطيط والموارد التى توفر للقائمين عليها الإمكانيات العادية والمالية اللازمة لذلك .

وتقتضى عملية التحول إلى الحكومة أو المنظمة الإلكترونية لتحقيق هدف تقديم خدماتها للراغبين فيها فى الوقت ووفق المواصفات التى يرغبها هؤلاء المستفيدون، تعديلات جذرية فى النظم الإدارية تستهدف فى المقام الأول القضاء على التعقيدات الزائدة والكم المبالغ فيه من الإجراءات . إن الحكومة أو المنظمة الإلكترونية عندما تعنى بتسهيل الخدمات لجماهير المتعاملين معها فإنها لابد أن تضمن تحقيق التناسق والتكامل بين جميع المنظمات والجهات الإدارية ذات العلاقة والتى تتولى معاملات الجمهور بحيث يتم اختصار جميع الإجراءات غير الضرورية وتوحيد جهة تعامل الفرد عند طلبه الخدمة بحيث لا يتطلب أية توقيعات من جهات أخرى ذات علاقة بموضوع الخدمة ، بحيث تكون جهة واحدة فقط هى التى تتولى إلكترونياً إنهاء جميع المعاملات مع الجهات الأخرى المختصة ، وبذلك يتم اختصار الوقت والمجهود لطالب الخدمة .

ويتطلب تطبيق نظم الحكومة الإلكترونية أيضاً ، وجود نظم آلية للدفع إلكترونياً عبر شبكة الإنترنت لاستخدامها فى سداد الرسوم المفروضة للحصول على الخدمات المختلفة وتيسير وتعميم إصدار بطاقات الدفع الإلكترونية عن طريق البنوك وهيئة البريد والمؤسسات المالية والشركات التجارية وغيرها وقبولها فى سداد رسوم الخدمات وشراء المنتجات . ويمكن كذلك إصدار وسيلة دفع جديدة للدفع تستخدم للتعامل مع أجهزة الحكومة الإلكترونية فى سداد رسوم تلك الخدمات الحكومية وذلك اقتضاء بالتجربة التى طبقتها حكومة دبى الإلكترونية حيث أصدرت درهماً إلكترونياً لاستخدامه فى سداد الرسوم للخدمات الحكومية المقدمة عن طريق الإنترنت وهو ما يتيح بالطبع الوفر والتيسير فى حصول الأفراد على الخدمات الحكومية . وكذلك يوفر للدولة كثير من العناء فى طباعة طوابع التمغة المختلفة والرقابة عليها وتنظيم استخدامها .

ويتطلب التحول بالضرورة تبسيط الهياكل التنظيمية والاعتماد على الهياكل المفرطحة بديلاً عن الهرمية وتقليل الوظائف والاستعانة بأعداد أقل من العاملين الأكثر تأهيلاً والأعلى تدريباً مما يعنى وبوضوح ضرورة إعادة تأهيل العديد من العاملين وشاغلى وظائف الإدارة الوسطى لأعمال أخرى حيث أن منطق التعامل الإلكترونى يقوم على أساس تفادى الوسطاء وتقصير الإجراءات بالدخول على موقع تقديم الخدمة على شبكة الإنترنت .

ويمكن علاج تلك المشكلة المحتملة من خلال إعداد خطة إستراتيجية للأجهزة الحكومية التى يتم تحويلها إلى المعاملات الإلكترونية من الموظفين الزائدين عن الحاجة وإعادة تأهيلهم للعمل فى مواقع خدمية فى مكاتب البريد مثلاً أو فى مجالس المدن التى توجد بها حاسبات آلية يقومون على تشغيل الحاسبات وذلك نيابة عن المواطنين غير القادرين على التعامل المباشر مع تلك الأجهزة وهم المواطنون الذين يعانون من الأمية أو عدم امتلاك حاسبات شخصية وهى مشكلة ينبغى التصدى لها تحقيقاً لديمقراطية وعدالة تقديم الخدمات للمواطنين بالنظر إلى اختلاف قدراتهم .

وفى إطار خطة التحول إلى الحكومة الإلكترونية يقع العبء الأكبر على مؤسسات التعليم الجامعى وما قبل الجامعى فى تطوير مناهج وتقنيات ، لإعداد الخرجين القادرين على التعامل مع تقنيات الاتصالات والمعلومات ومن ثم التوافق مع متطلبات سوق العمل وتوفير الخبرات اللازمة للحكومة للتحول إلى منظمات تعيش العصر الإلكترونى .

إن الإسراع بتحويل الجهاز الإدارى للدولة ومنظمات الأعمال إلى منظمات إلكترونية يصبح ضرورة وطنية إذا أردنا نجاح توجهاتنا نحو التنمية الشاملة ولمواجهة المنافسة الشرسة التى تأتى من الشركات الأجنبية نتيجة اتفاقية تحرير التجارة الدولية والدور النشيط لمنظمة التجارة العالمية . كما أن تكوين جهاز حكومى عصرى ومؤسسات أعمال عالية الكفاءة والفعالية يحقق مستويات أفضل من الخدمة والإنتاجية لصالح المواطن والمجتمع .

فجوة المعلومات بين مصر والعالم

بقلم
أ.د / هـدى صقـر
عميد مركز البحوث والمعلومات
اكاديمية السادات للعلوم الإدارية

يشير تقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولى لعام ٢٠٠١ وجود فجوة فى المعلومات بين الدول الغنية والدول الفقيرة مشيراً إلى عدد مستخدمى الأنترنت فى كل من المجموعتين . والواقع أن هذا المؤشر يأتى بين مجموعة من المؤشرات القائمة لانجازات التنمية فى المجموعة الثانية من الدول ومن بينها مؤشرات الفقر ، ووفيات الأطفال ووفيات النساء الحوامل ، والتعليم ، ومحو الأمية ، والسكان ، وحجم الإقتصاد العالمى ، وإزالة الغابات ، والزراعة ، والطاقة وملكية السيارات ، والتدخين .

ويوضح دليل التنمية البشرية الوارد فى تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى لعام ٢٠٠١ أن ترتيب مصر فى التصنيف العالمى يأتى رقم ١٠٥ فى عملية التنمية البشرية يسبقها كل من البحرين ، والكويت ، والامارات ، وقطر ، وليبيا ، ولبنان ، والسعودية ، وعمان ، والاردن ، وتونس ، وسوريا ، والجزائر .

ويشير تقرير المؤسسة العربية لضمان الإستثمار إلى استخدام مصر للإنترنت ، ونستدل بهذه البيانات لتحديد فجوة المعلومات بإستخدام مؤشرات المعلومات كمعيار للتمييز بين الدول المتقدمة والنامية فنوضح الهوة بين أستخدامات الكمبيوتر فى كل منها بوجه عام وإستخدام شبكة الإنترنت بوجه خاص إذ أن هـذا التقرير يوضح تعاظم النسبة المئوية من المواطنين المستخدمين للشبكة فى الدول المتقدمة وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والمانيا .

كما يؤكد أن نصف سكان كوريا يستخدمون الإنترنت وهى الدولة الأولى عالمياً من حيث نسبة المستخدمين إلى عدد السكان وتتفوق على اليابان والولايات المتحدة و أى دولة أوروبية أخرى ، وعلى الرغم من أن التقرير يشير إلى أن مصر تأتى فى مقدمة الدول العربية المستخدمة للإنترنت حيث يصل عدد المشتركين إلى ٧٠,٠٠٠ مشترك ، إلا أن نفس التقرير يؤكد أن مصر تأتى فى ذيل الدول العربية المستخدمة للإنترنت إذ ماتم نسبة هذا العدد إلى إجمالى تعداد السكان ، ويشير إلى أن المعدل المعقول للإستخدام كمؤشر للمعلومات يجب أن تصل فيه نسبة الإستخدام للإنترنت إلى ١٠٪ من تعداد السكان ومن ثم يجب أن تصل هذه النسبة فى مصر إلى ٧ مليون مستخدم للشبكة على أقل تقدير .

وتوضح المؤشرات عن جوانب التنمية فى كل من الدول العربية والنامية والمتقدمة والتى وردت فى كل من دليل التنمية البشرية لعامى ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ ، والكتاب السنوى الإحصائى لليونسكو ١٩٩٩ ، مقياس إستخدام الإنترنت كمعيار ومؤشر للتنمية ، فتذكر ان مستقبلوا الانترنت لكل ألف شخص فى الدول المتقدمة يبلغ ٢٠٩ فرداً ، وفى الدول العربية يبلغ ٦٩ فرداً فى الدول النامية يبلغ خمسة أفراد ، وتعزز هذه البيانات نتائج الدراسة السابقة بإعتبار أن مصر دولة نامية .

لقد تداعت إلى ذهنى هذه المعلومات حين أطلعت على تقرير علمى فى مجلة Aots جمعية المنح الفنية لدول ما وراء البحار فى عددها رقم ١٦٤ لصيف ٢٠٠٢ بعنوان (التكنولوجيا الأن) والتى تتناول بدرجة عالية تقنية المعلومات والتى تكشف بشكل صارخ مدى الفجوة المعلوماتية التى تفصل بيننا وبين العديد من الدول سواء المتقدمة أو غير المتقدمة على محور التنمية البشرية إذ يلقى هذا التقرير العلمى الذى ورد تحت عنوان تشغيل الشبكات المجانية اللاسلكية والذى يلقى الضوء على إستخدام الخدمات اللاسلكية للدخول على الشبكة المحلية Wireless CAN الذى تم تشغيلها عملياً بشكل متزايد يخترق طوفان سرعة عالم المحمول The Mobill World وذلك بأساليب وطرق متعددة منذ ربيع عام ٢٠٠٢ ، الأمر الذى مكن أجهزة الكمبيوتر من الدخول بسرعة فائقة إلى الانترنت بدون إستخدام وصلات سلكية .

وتعتمد معظم هذه الشبكات الجديدة على نظام إتصال قياسى (IEE802.II6) وهو نظام الإتصال الذى وضعته منظمة Ieee المعهد الهندسى للكهرباء والإلكترونيات والذى يسمح بالدخول إلى الإنترنت بأعلى معدل إتصالات يبلغ ١١ ميجابايت فى الثانية والذى يفوق سرعته أكثر من ٨٠ مرة عن سرعة PHS (personal hndy phone system) وهو نظام الهاتف اليدوى الشخصى وهو نظام الإتصالات اليابانى الأكثر إستخداماً فيما مضى .

علاوة على ذلك فإن تكلفة المحطة اللاسلكية wireless base station التى تشتمل على تشغيل رادارى operational radivs لمسافة مائة متر تقريباً قد تنخفض تكلفتها حوالى ٢٠٠٠ دولار أمريكى ، وغالباً مايستخدم رجال الأعمال هذه الخدمات فى مجالات التجارة والصناعة .

ونسوق فيما يلى أمثلة لمستعملى هذه الخدمة ودواعى الإستخدام .

بدأت حديثاً إحدى الشركات الكبرى للسكك الحديدية فى اليابان تجريب خدمات الشبكة المحلية اللاسلكية wireless LAN بالنسبة للقطارات السريعة التى تربط بين محطة القطارات الرئيسية بطوكيو وبين مطار ناريت الدولى بطوكيو ، وذلك بهدف تحسين المجالات التجارية والتى يمكن أن تنجم من إعادة تطوير القطارات والمحطات .

أشتركو فى بناء هذا النظام مجموعة من شركات الأعمال التى قامت بإنشاء شركة لتخطيط الإنترنت ، والتى بدأت أعمالها ببناء نظام يقوم فيه العميل بدفع مبلغ قيمته ١٠,٠٠٠ ين شهرياً .

وهناك إستخدام أخر مبدع لنظام إقترحته شركة تليفونات كبرى تخطط لبدء تقديم خدمات الإنترنت عن طريق wireless LAN والذى بموجبه يستطيع عميل الشركة أن يستمتع بفوائد خدمة الإنترنت نظير رسوم إضافية زهيدة تبلغ قيمتها ٢ دولار فى الشهر .

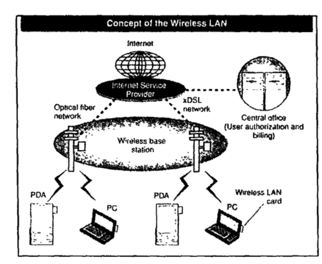
وعلى نفس المنوال أنشأت إحدى شركات الإتصالات محطات لاسلكية فى حوالى مائتى موقع (قهاوى - كافيتريات - مطاعم سلاسل محلات الوجبات السريعة - الفنادق - والمواقع المجاورة لطوكيو) وقامت بالفعل بتقديم خدمة الدخول wireless LAN برسم إشتراك شهرى يبلغ ٢٠ دولار أمريكى . وعلى الرغم من أن عدد مستخدمى هذا النظام قد بلغ عدة آلاف مستخدم خلال فترة التجربة المجانية إلا أنه تراجع بشكل جذرى عقب بدء تقديم نظير رسوم ، وتعقب الشركة على هذا التراجع فى عدد المستخدمين إلى ضرورة تعديل وتطوير الخدمة حتى يمكن توظيفها بشكل مرضى للعملاء .

وعلى الرغم من العدد الكبير الحالى من carriers النواقل اللاسلكية (ويستخدم لعمل وتدعيم الإشارات من جهاز الكمبيوتر إلى المحطة اللاسلكية) المشاركة فى هذا المجال ، فإن مستخدمى الخدمات المختلفة يستطيعون الدخول إلى خدمة wireless LAN فقط فى منطقة الناقل اللاسلكى carrier والتى تم بشأنها التعاقد مع المستخدم .

وقد أدى هذا الوضع إلى جعل البعض يفكر فى إقامة وانشاء roaming service خدمة التنقل بين الـ carriers . إذ من الممكن إتاحة مثل هذه الخدمة بتركيب مواقع للدخول إلى المكاتب المركزية لخدمة التنقل لكل محطة wirelees LAN وبذلك تمتد نطاق خدمة ومحاسبة المستخدم من خلال المكتب المركزى .

وبمجرد أن تصبح تكلفة هذه الخدمة إقتصادية ، فالأمر يتطلب فقط خفض تكلفة تركيب مواقع الدخول ، فإنه من الممكن أن نتوقع تنفيذ شبكة قوية بتشجيع نواقل المدى القصيرة .

وعلى الرغم من أن ربحية هذه الخدمات wireless LAN ، لازالت غير واضحة ، فإن الإستثمارات الصغيرة المطلوبة لها سوف تسمح للمنظمات غير الربحية وحتى مراكز التسوق المحلية الصغيرة أن تنشئ مبنى (inastall) محطات من أجل تحسين صورتهم الذهنية فى مجتمعاتهم . ومن ثم فإن الفرص المتوقعة لهذه الخدمات تمثل بيئة أعمال ملائمة ومواتية لخلق أنماط حياد مجتمعية مبدعة .



شكل يوضح مفهوم الشبكة المحلية اللاسلكية
Concept of the wireless LAN

والآن وقبل إتساع الفجوة وفوات الأوان ألا تستحق هذه الخدمة تكثيف كافة جهود الدولة والمؤسسات العلمية والتعليمية والشركات والبنوك لتعظيم إستخدام شبكة الإنترنت من سبيل العلم والمعرفة ودفع حركة الأقتصاد والتجارة بما يعود بالنفع على جميع الأطراف الدولية والشركات والأفراد والمجتمع بوجه عام .

أثر سياسة العمالة الوافدة على مرفق الأمن في الكويت

إعداد
د/ محمد المتولى
أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

١ - مقدمة :

عقب الحرب العالمية الثانية إزداد أهتمام دول العالم الثالث بالتصنيع الذى يحتاج إلى خبرات لاتتوافر لدى معظم هذه الدول وأدى ذلك إلى الأستعانة بخبرات أجنبية أنتقلت إليها من الدول الأكثر تقدماً ، أو من دول سبقتها فى مجال التصنيع ، وأدى الأرتفاع الكبير فى أسعار النفط وفى عائدات دول الخليج العربى بصفة خاصة إلى بروز حقيقة فريدة من نوعها فى العالم الثالث تتمثل فى فائض رأس المال يقابله عجز حقيقى فى قوة العمل ، وفى خلال فترة لاتزيد على عقد من الزمن أدى تدفق العمالة الوافدة إلى الخليج بصفة عامة والكويت بصفة خاصة إلى زيادة أعداد الوافدين عن أعداد السكان الأصليين للبلاد وأثر ذلك على النواحى السياسية والأقتصادية والثقافية والإجتماعية والأمنية فى الكويت ، ومن ثم فإن تصنيف العمالة الوافدة وتحديد خصائصها يساعد على رصد حركتها وابعادها مما يدعم التخطيط ورسم السياسات اللازمة لمواجهة متطلباتهم فى مختلف المجالات وبصفة خاصة فى المجال الأمنى حيث تؤدى زيادة وتنوع الجرائم المرتكبة من قبل العمالة الوافدة إلى ضعف التنمية الإقتصادية والإجتماعية فى دولة الكويت .

٢ - أهمية البحث :

أستعانت دولة الكويت منذ مرحلة إنشاء البنية التحتية بها عقب الأستقلال وتوسيع الثروة النفطية بالأيدى العاملة العربية والأجنبية ، ووصل عدد الوافدين بها إلى ٢٩٨,٥ ألف فى مقابل ١٦٨,٨ ألف كويتى ثم أصبح عام ١٩٧٥ ٦٨٧,١ ألف وافد مقابل ٣٠٧,٧ ألف كويتى ووصل العدد إلى مليون و ٤٨٤,٨ ألف وافد مقابل ٧٨٦ ألف كويتى عام ١٩٩٩ أى بنسبة ٦٥,٤٪ إلى ٣٤,٦٪ للكويتيين (جدول رقم ١) مما يؤكد على أهمية العمالة الوافدة للتنمية الأقتصادية والإجتماعية فى الكويت وتأثيرها فى التغير الإجتماعى والأقتصادى بما أحدثته من أثار ديموجرافية فى حجم السكان وتركيبهم حيث تمثل ثلثى عدد السكان ، وصاحب زيادة أعداد الوافدين زيادة فى معدلات الجرائم التى يرتكبونها وتعددت وتنوعت أساليب ووسائل وبواعث أرتكابهم للجرائم مما أثر على التنظيم الأمنى الكويتى ومن هنا جاءت أهمية هذا البحث الذى يتناول أثر سياسة العمالة الوافدة على المرفق الأمنى فى الكويت ، وسيكون ذلك من خلال دراسة تحليل معدلات جرائم الوافدين وإتجاهاتها ودوافعهم لأرتكاب هذه الجرائم مما يؤثر على مستوى أداء المرفق الأمنى الكويتى ، حيث الوظيفة الرئيسية لهذا المرفق وهى منع ومكافحة الجرائم داخل المجتمع .

جدول رقم (١)
عدد السكان حسب الجنسية فى الكويت

السنة	كويتى	النسبة ٪	غير كويتى	النسبة ٪	إجمالى عدد السكان
١٩٦٥	١٦٨٧٩٣	٣٦,١	٢٩٨٥٤٦	٦٣,٩	٤٦٧٣٣٩
١٩٧٥	٣٠٧٧٥٥	٣٠,٩	٦٨٧٠٨٢	٦٩,١	٩٩٤٨٣٧
١٩٨٥	٤٧٠٤٧٣	٢٧,٢	١٢٢٦٨٢٨	٧٢,٣	١٦٩٧٣٠١
١٩٩٥	٦٥٩٨٢٠	٤١,٨	٩٢٠١٦٣	٥٨,٢	١٥٧٩٩٨٣
١٩٩٩	٧٨٦٠١٠	٣٤,٦	١٤٨٤٨٥٥	٦٥,٤	٢٢٧٠٨٦٥

المصدر : معهد الدراسات المصرفية ، وحدة البحوث ، قاعدة المعلومات الأقتصادية والمالية للمصرفين - الكويت ط ١٩٩٩ ص ٥٦ ، المجموعة الأحصائية السنوية ١٩٩٨ ، وزارة التخطيط ، قطاع الأحصاء والمعلومات ، دولة الكويت حسبت النسب بمعرفة الباحث

٣ - مشكلة البحث :

تتعدد وتتنوع جرائم العمالة الوافدة فى دولة الكويت وزادت معدلاتها فى السنوات الأخيرة وتتمثل المشكلة الرئيسية للبحث فى :

٣-١ : التأثير المضطرد للعمالة الوافدة على مرفق الأمن فى الكويت وقلة الدراسات المتخصصة والمتعمقة التى تناولت التأثير المباشر على مرفق الأمن بصفة خاصة .

٣-٢ : زيادة وتنامى معدلات إرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى السنوات الأخيرة .

٣-٣ : تعدد وتنوع أسباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت مما أثر على السلوك الأنحرافى للمواطنين الكويتيين .

٣-٤ : قصور أساليب ووسائل إدارة الجهاز الأمنى فى مواجهة جرائم العمالة الوافدة فى الكويت .

٤ - فروض البحث :

٤-١ : توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين زيادة معدلات جرائم العمالة الوافدة ومستوى أداء الجهاز الأمنى فى الكويت .

٤-٢ : توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين مستوى الظروف والمتغيرات الأقتصادية للعمالة الوافدة وإرتكابهم للجرائم فى الكويت .

٤-٣ : توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين ظروف وعلاقات العمل داخل القطاع الخاص الكويتى وإرتكاب العمالة الوافدة للجرائم .

٤-٤ : توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين ضعف التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة وإرتكاب تلك الفئة للجرائم .

٤-٥ : لاتختلف تصورات المبحوثين حول أسباب أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى المجتمع الكويتى بإختلاف المتغيرات والعوامل الديموجرافية .

٤-٦ : توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين قصور أساليب ووسائل الجهاز الأمنى الكويتى فى مواجهة جرائم العمالة الوافدة وزيادة معدلات هذه الجرائم .

٥ - هدف البحث :

تهدف هذه الدراسة الى :

٥-١ : التعرف على دور العمالة الوافدة فى النشاط الأقتصادى الكويتى .

٥-٢ : التعرف على دراسة إتجاه معدلات جرائم العمالة وأثرها على أداء مرفق الأمن الكويتى .

٥-٣ : دراسة دور المتغيرات والظروف الأقتصادية والمالية للعمالة الوافدة فى أرتكاب الجرائم .

٥-٤ : دراسة دور ظروف وعلاقات العمل داخل المنظمات الكويتية بصفة عامة والقطاع الخاص بصفة خاصة فى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم .

٥-٥ : التعرف على أساليب ووسائل الجهاز الأمنى الكويتى فى مواجهة جرائم العمالة الوافدة ووضع مقترح بمجموعة من الأساليب والوسائل الأمنية والإدارية لمكافحة والتقليل من معدلات أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت .

٦ - منهج البحث :

أعتمدت طريقة البحث على :

٦-١ : المنهج الأستنباطى التحليلى من خلال الإعتماد على المسح المكتبى لبناء الخلفية النظرية للبحث .

٦-٢ : المنهج الوصفى الذى يتناول جمع البيانات بواسطة قائمة الأستبيان وتحليلها إحصائياً لأختبار صحة فروض البحث

٧ - حدود البحث :

٧-١ الحدود المكانية :

أقتصرت الدراسة على نزلاء السجون الوافدين بالسجن المركزى الكويتى الصادر ضدهم أحكام قضائية نهائية وكانوا يعملون قبل دخولهم السجن فى قطاعات الإنتاج المختلفة بالقطاع الخاص الكويتى .

٧-٢ الحدود الزمنية :

تم إجراء البحث خلال الفترة الزمنية من أغسطس ٢٠٠١ - مارس ٢٠٠٢

٨ - خطة البحث :

يقسم الباحث الدراسة إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : الإطار المنهجى للدراسة .

المبحث الثانى : الإطار النظرى للدراسة .

المبحث الثالث : الدراسة الميدانية .

المبحث الرابع : نتائج وتوصيات البحث .

٩ - الدراسات السابقة :

تناولت العديد من الدراسات موضوع الهجرة الوافدة بصفة عامة وأمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع :

أولا : دراسات تتناول بالتحليل دوافع هجرة العمالة وأسبابها وسوء التوزيع فى الأيدى العاملة الأجنبية والآثار الإجتماعية والسياسية والأقتصادية الناجمة عن الهجرة إلى دول الخليج بصفة عامة . والكويت بصفة خاصة . من ذلك

أ - دراسة أحمد على الحداد بعنوان " الأبعاد السياسية والإجتماعية لظاهرة العمالة الوافدة فى دولة الإمارات العربية المتحدة " ، رسالة ماجستير فى العلوم السياسية ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٧ .

ب - دراسة سند إبراهيم سند الفضالة بعنوان " العمالة الوافدة فى دول مجلس التعاون الخليجى ، الأثر السياسية والإجتماعية مع التطبيق على البحرين " ١٩٧٥ - ١٩٩٥ ، رسالة ماجستير كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٩٧ .

جـ - دراسة عبد الروف الجرداوى بعنوان " ظاهرة الخدم والمربيات وأبعادها الإجتماعية فى الدول الخليجية " ، الكويت ، دار السلاسل للنشر .

د - دراسة نادر فرجانى بعنوان " العمالة الوافدة إلى الخليج العربى ، حجمها ، مشاكلها ، السياسات الملائمة " ، مجلة المستقبل العربى ، العدد ٢٣ يناير ١٩٨١ ؛ مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .

هـ - دراسة :

Azzam Henrit (Labour , Migration in the Arab Region : A Structural Analysis , Paper Presented in Seminar on Population Employment and international Migration in the gulf State , Kuwait , 16 December 1978 , Kuwait Arab Planning Institute , 1978 .

و - عبد الملك خلف التميمى ، " الأثار السياسية للهجرة الأجنبية " ، مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ط ١٩٨٣ .

ز - د. أمل يوسف العذبى " بعض جوانب الأستخدام للعمالة الوافدة إلى الكويت ، الوضع الحالى والإتجاهات المستقبلية " . مجلة دراسات الخليج ، المجلد ٢٢ العدد ٤٣ ، خريف - شتاء ، ١٩٩٤ .

حـ - وزارة الشئون الإجتماعية والعمل " أثر المربيات الأجنبيات على الأسرة الكويتية " ، الكويت ط ١٩٨٦ .

ثانيا دراسات تناولت الاضرار الناجمة عن العمالة الوافدة على الدول المرسلة سواء إقتصاديا كتاثير سوق العمل الداخلى وحدوث نوع من الاختلال داخله أو هجرة الكفاءات وقلة الايدى العاملة . والتحويلات الخاصة بالعاملين وإستخدامها أو إجتماعية مثل نمو قيم إجتماعية مادية ووجود تركيبات طبقية جديدة تغير وتؤثر فى منظومة القيم من هذه الدراسات

أ - دراسة :

Christopher A.Pissardes , Labour , Market in Middle East and North Africa , Discussion Paper Series , London , Feb, 1993

ب - دراسة نجلاء أنور الأهوانى بعنوان " هجرة العمالة المصرية إلى الدول النفطية وعلاقتها بالتغيرات الهيكلية فى الأقتصاد المصرى " ١٩٦٧ - ١٩٨٠ ، رسالة دكتوراة كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٤ .

جـ - دراسة أمانى مسعود الحدينى بعنوان " الأبعاد السياسية لهجرة المصريين للبلاد العربية " ، رسالة ماجستير فى العلوم السياسية ، كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٩١ .

د - دراسة د.السيد عليوة حول " تنقلات العمالة العربية والأمن الجماعى العربى " المنشورة ضمن أعمال المؤتمر السنوى الخامس للبحوث السياسية كلية الأقتصاد والعلوم السياسية .

هـ - دراسة د. محمد إبراهيم طه السقا ، " تحويلات العمال من الدول العربية النفطية وخيارات السياسة " ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد الثامن والثمانون ، السنة الثالثة والعشرون ، شتاء ١٩٩٨ .

و - دراسة د.لبنى عبد الله القاضى ، " أثر العمالة الأجنبية فى التغيير الإجتماعى فى الدول العربية " ، المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض ، ط ١٩٩٠ .

ز - دراسة د . عبد الباسط عبد المعطى ، " الهجرة النفطية والمسألة الإجتماعية " ، دراسة ميدانية على عينة من المصريين بالكويت ، القاهرة ، ط ١٩٨٤ .

ثالثا " دراسات تناولت الهجرة الوافدة ودورها فى إرتكاب الجرائم وهى قليلة . من ذلك :

أ - دراسة د.تماضر حسون ، حسين الرفاعى ، " الهجرة وعلاقتها بإنحراف الأحداث " ، المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب ، المجلد الأول (العدد الأول) ، محرم ١٤٠٤ ، (ولنفس المؤلفين أيضاً دراسة بعنوان المشكلة الأمنية المصاحبة لنمو المدن والهجرة إليها) ، المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض ، ط ١٩٨٧.

ب - دراســة إدارة البحــوث والــدراســات ، الإدارة العــامــة للتخطيط والمعلومات ، وزارة الداخلية عن "أثر البيئة الثقــافية على جرائم الخدم فى المجتمع الكويتــى دراسة أستطــلاعية " ، ط ١٩٨٨ .

جـ دراســة د.محمــد البريــرى محمد زين صديق ، " الهجرة الوافــدة من منظــور أمنــى (دراسة تطبيقيــة على جمهــورية الســودان)" ، رسـالة دكــتوراة ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة . القاهرة ، ١٩٩٢ .

١٠ - التعريف بمصطلحات الدراسة :

١٠-١ : *الهجرة الوافدة* :

أن الهجــرة هى ظاهرة إجتماعية قديمة قدم الإنسان على الأرض وتشكل أكثر الظواهر الإجتمــاعية تعقيداً وتؤثر بدورها فى إتجاه التغير الأقتصادى والإجتماعى لما تحدثه من آثار فى الهرم السكــانى وحجم السكان وتركيبهم فى بلد المنشأ والمجتمع المستقبل وهى تعنى كل تبــديل أو تغير دائم لمكــان الإقامة لعدد من الأشخاص سواء كان بصورة مؤقتــة أو دائمة [١] ويمكــن النظر إلى أنواعها وأنماطهــا من حيث الدوافع فنجــد الهجرة الأجبارية ومن حيث المكان هناك الهجــرة الداخليــة والهجــرة الخــارجية ومن حيــث الزمــن قد تكون دائمــة أو مؤقتــة ومانقصــده فى دراستنا الهجرة الوافدة المؤقتة الإختيارية الخارجية للعمالة .

١٠-٢ *العمالة الوافدة* :

تعنــى الأفراد الذين يهاجرون من بلد إلى أخر لغــرض العمل لفترة مؤقتة وليس إقامة دائمــة وهى أحــد الأشكــال الأســاسية للتحركات السكانية وملازمة غالبــاً للتوســعــات الأقتصــادية فى الدول المضيفة [٢] ، ويوجــد أرتباط وثيق بين ظاهــرة النفــط فى دول الخليج وتدفقات العمالة الوافدة إليهــا نظراً لعــامل الندرة فى قوة العمل اللازمة لمشروعات البنية التحتية بها .

١٠-٣ مرفق الأمن :

الأمن له مفهومان :

الأول : ضيــق وهو قيام وزارة الداخليــة والعاملين بها بالمهام التى حددها القانون كمكــافحــة الجــريمة والبحــث والتحــرى وضبط المجرمين ومواجهة حالات الشغب والإرهاب وغير ذلك من الأعمال الأمنية فهو يعنى حماية الأمن العام .

الثانى : الواســع وهو يشمــل جميع المؤسســات الإجتمــاعية الرسمية وغير الرسمية التى تساهم سواء بشكــل مباشــر أو غير مباشر فى تحقيــق الأمن والأستقــرار من خلال تعــاونها مع وزارة الداخلية من جانب وقيامها بواجبــاتهــا الأســاسـية من جــانب آخر .

وللأمن معانى أخرى منها الشعــور بالأطمئنــان والأستقــرار لدى الفرد أو الجماعة أو النظــر إليــه كهــدف أو غــاية يجــب تحقيقها فى مجال معين كالأمن البيئى والأمن الصناعى أو الأمن القومى [٣] والمفهوم الذى نقصده هو ذلك النشاط الذى يستهدف حماية النظــام العام بمــدلولاته الأمن العــام والصحــة العــامة والسكنية العامة بانتظام واضطراد بأستخدام التــدابير الإدارية والقضائية والإجتماعية من قبل السلطات العــامة فى الدولة .

ويقوم المرفق الأمنى بالوظائف التالية :

١- الوظيفة الإدارية وهى مجهودات الشرطة لمنع الجــريمة قبل وقوعها ويطلق عليها الضبط الإدارى .

٢ - الوظيفــة القضائية وهى مجهودات جهــاز الأمن لتعقب الجريمة بعــد وقوعهــا ويطلــق عليهــا الضبــط القضــائى .

٣- الوظيفــة الإجتمــاعية وهى مجهــودات المرفــق الأمنــى للمساهمة فى القضاء على العوامل الإجتماعيــة المساعــدة على الجريمة ويطلق عليها الضبــط الإجتمــاعى [٤] وأضــاف البعــض الوظيفة الأقتصادية وهى مجهودات الجهاز الأمنــى فــى عمليــة التنمية حيث الأرتباط وثيق بين الأمن والتنمية [٥] .

١٠-٤ الجــريمــــــة :

هى كل فعل يرتكب بخالف القــانون أو كــل أمتنــاع عن فعــل يقضى به القانون ، وتنقسم الجريمــة إلى عــدة أنواع باخــتلاف الزاويــة التــى ينظــر منهــا أو المعــيار الذى تصنــف على أســاسه فتصنف على أساس درجة خطورتها إلى جرائم الجنايات والجنح والمخالفات وعلى أساس طبيعتها إلى جــرائم ســياسية وعــادية أو جرائم عمدية وغير عمدية وجــرائم بسيطــة وجــرائم مركبة .

وتتعــدد أسباب ودوافع أرتكــاب الجريمة وقد حــاول المفكرون والعلماء تفسير الجريمة بالكشف عن أسبابها ودوافعها [٦] .

فقد ينتج السلوك الإجرامى من دوافع ومتغيرات إجتماعية أو سياسية أو بسبب البيئة الطبيعية ذاتها أو بسبب الظروف أو الأوضاع الأقتصادية وهذا العــامل الأخير قــد يدفــع العمــالة الوافدة إلى أرتكاب الجرائم حيث الأرتبــاط القــوى بين العوامل الأقتصادية مثــل الفقــر والبطــالة وارتفــاع مســتوى المعيشــة وانخفاض الأجور والسلــوك الإجــرامى [٧] والإنحــراف بدافــع الحاجة المادية والعوز الأقتصادى .

وتكشف هذه الدراسة عن أنه إذا كانت المتغيرات والظروف الأقتصادية هى السبب والباعث إلى الهجرة [8] فإنها أيضاً هى أحد أهم دوافع أرتكاب الوافدين للجرائم .

والجريمة سواء كانت فردية أو منظمة إنما تعتبر من أشد المعوقات التى تقف فى طريق التنمية الإجتماعية والأقتصادية للدولة حيث تمتص الكثير من الأموال والجهود والطاقة البشرية [9] .

المبحث الثانى
الإطار النظرى للدراسة

إن الزيادة المضطردة للعمالة الوافدة فى الكويت بصفة خاصة ودول الخليج بصفة عامة تجعل دراسة موضوع العمالة الوافدة وآثارها من الموضوعات التى تلقى أهتماماً وجدلاً بحثياً كبيراً وسوف نعرض فى الإطار النظرى لهذه الدراسة إلى عدة موضوعات ذات أهمية كبيرة للتكامل مع الدراسة الميدانية وتحقق أهداف البحث وذلك فى أربعة مطالب كما يلى :

المطلب الأول : التنظيم التشريعى للعمالة الوافدة فى الكويت .

المطلب الثانى : دور العمالة الوافدة فى النشاط الأقتصادى الكويتى .

المطلب الثالث : إتجاه معدلات جرائم العمالة الوافدة فى الكويت

المطلب الرابع : أسباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم .

المطلب الأول
التنظيم التشريعى للعمالة الوافدة فى الكويت

أصدرت الكويت عدة قوانين تنظم إقامة وعمل الوافدين ، وأول تشريع نظم أقامة الأجانب هو المرسوم الأميرى رقم (١٧) لسنة ١٩٥٩ بشأن إقامة الأجانب ونص فى المادة (١٩) منه على أنه لايجوز لأجنبى دخول البلاد أو الخروج منها إلا إذا كان يحمل جواز سفر سارى المفعول صادر من سلطة بلده المختصة أو أية سلطة أخرى معترف بها أو كان يحمل وثيقة تقوم مقام الجواز وتكون صادرة من إحدى السلطات المذكورة ، وأوجب القانون على الأجنبى تحرير إقرار بدخوله البلاد وإخطار إدارة الهجرة بأية تغيرات على محل إقامته ومنع القانون إيواء أو إسكان أو أستخدام أى أجنبى تكون إقامته بالبلاد غير مشروعة . ومنع أيضاً القانون الأتجار بالإقامات والزيارات وعاقب من يقوم بذلك بالحبس ثلاثة سنوات وغرامة لاتتجاوز ثلاثة ألاف دينار كويتى أو إحدى هاتين العقوبتين ثم صدر قانون العمل رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ والذى أستهدف تنظيم العلاقة بين أصحاب الأعمال فى القطاع الأهلى والعاملين لديهم سواء كانوا كويتيين أو أجانب ويستثنى من تطبيق أحكام القانون العمالة المنزلية والعمالة فى الجهاز الحكومى ، وأشترط القانون فى العامل الأجنبى أن يكون قد دخل البلاد بطريقة مشروعة وأن يكون حاملاً جواز سفر صالح وأن يكون حاصلاً على تصريح بالإقامة ، وأن يكون حسن السير والسلوك ، وأوجب على العامل الإلتزام بتعليمات صاحب العمل وعدم تسببه فى خسائر جسيمة له ، وعدم التغيب عن العمل والإلتزام بأحكام القانون وحظر على أصحاب الأعمال تشغيل العمال غير الكويتيين بدون إذن من وزارة الشئون الإجتماعية والعمل ، وأوجب القانون على صاحب العمل أن يوفر للعامل وسائل الوقاية المناسبة لحمايته من الإصابات وأمراض المهنة بالإضافة إلى التزامه بعلاج العامل إذا كان ناتجاً عن أصابات العمل وأمراض المهنة وسداد مرتبه كاملاً ، كما ألزمه بتوفير سكن مناسب إذا كان ملتزماً بإسكانه وأداء مكافأة نهاية خدمة للعامل طبقاً لشروط العقد ، ورغم كل تلك النصوص التى تنظم أعمال الوافدين إلا أن التطبيق وآليات تنفيذ القانون يشوبها القصور مما أدى إلى زيادة أعداد العمالة الوافدة ذات نوعيات غير جيدة ، وزيادة تجارة الإقامات وعدم الإلتزام بقانون الإقامة وشروط العقد وعدم تطبيق العقوبة على المتاجرين فى الأقامة مما أدى إلى زيادة جرائم الوافدين وأعداد مرتكبى هذه الجرائم مما أثر على أداء المرفق الأمنى الكويتى ، الذى يتصف بقلة أعداد العاملين به .

المطلب الثانى
دور *العمالة الوافدة فى النشاط الاقتصادى الكويتى*

شهد الأقتصاد الكويتى منذ بدء الحقبة النفطية حركة تغيرات واسعة لعبت الثروة النفطية دوراً أساسياً فى دفعها وبلورتها وكانت هذه الحركة سريعة إلى درجة فقدان التوازن الضرورى بين متغيراتها ونتج عن ذلك عدد من الأختلالات مثل خلل التركيبة السكانية [10] . ودراسة سوق العمل الكويتى تشير إلى ثنائية السوق كويتى ، ووافد ، قطاع خاص وقطاع عام [11] ، وتختلف النظرة إلى العمالة الوافدة بين رغبة نظرية فى تقليص حجمها نظراً لأعتبارات أقتصادية وإجتماعية وثقافية وسياسية وواقع عملى يظهر تزايدها أو على الأقل تزيد بعض فئاتها .

والتوزيع المهنى النسبى لعام ١٩٩٩ يشير إلى أن النسبة الأكبر لقوة العمـل الكويتى تتمـركز فى فئة الموظفين والكتبة ٤٧,٧٪ وتصل إلى ٤٩,٣٪ لدى الذكـور وفئة المهن العلمـية والفنية ٢٩٪ وترتفع النسبة إلى ٤٧,٣٪ للنساء ، بينما يتمـركز غير الكويتيين فى فئة عمـال الإنتاج والتشغيل ٥٣,٣٪ للذكـور ولدى فـئات الخـدمات للنسـاء ٧٦,٣٪ كما هو موضـح بالجـدول رقم (٢) ، وتتوزع قوة العمـل فى الكـويت حسب الجنسيـة عام ١٩٩٩ بين ١٨٪ للكويتيين ، ٨٢٪ للوافدين والنسب تتغير حسب قطاع العمل الحكومى والخاص .

جدول رقم (٢)

التوزيع النسبى لقوة العمل حسب المهنة والجنسية والنوع عام ١٩٩٩ (٪)

المهـــن	كـــويتـــى			غيـر كـــويتـــى		
	ذكـــور	إنـــاث	المجموع	ذكـــور	إنـــاث	المجموع
مهن فنية وعلمية	١٩,٥	٤٧,٣	٢٩,٠٠	٨,٣	١٠,٤	٨,٧
مديرون إداريون ورجال أعمال	٣,٦	٠,٨	٢,٦	٢,٤	٠,٤	٢,٠
موظفون وكتبة	٤٩,٣	٤٣,٨	٤٧,٤	٦,٧	٧,١	٦,٧
بيـــــع	٢,٠	٠,٣	١,٤	٨,٣	٢,٧	٧,١
خـدمـــات	١٤,٣	٤,٣	١٠,٩	١٨,١	٧٦,٣	٣٠,٣
زراعـة وصـيد	٠,١	-	٠,١	١,٩	-	١,٥
إنتـاج وتشغيـل	٨,٦	١,٨	٦,٣	٥٣,٣	٢,٢	٤٢,٦
غـــير مصنـف	٢,٦	١,٧	٢,٣	١,٠	.١٠	١,٠
المجمـــــوع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
الأعداد المطلقة	١٤٥١٤١	٧٦٢٤٦	٢٢١٣٨٧	٧٩٣٢١٠	٢١١٥٣٧	١٠٠٤٧٤٧

المصدر : معهد الدراسات المصرفية ط ٢٠٠٠ ص ٦٨ .

ففى الوقـت الذى يتمركز الكويتيـين فى الحكـومة بنسبة ٩٣٪ مقـابل ٦,٢٪ فقـط فـى القطـاع الخـاص نجـد أن غـير الكويتيين يتمركزون فى القطاع الخاص بنسبـة ٩١,٢٪ مقـابل ٨,٨٪ فى القطاع الحومى (جدول رقم ٣) ، وتلعب فوارق الأجر والتعويضات وأمان العمل دوراً كبـيراً فى تفسـير هذا التمـركز ، إضافة بالطبع لفوارق التعليم والعوامل الإجتمـاعية الأخرى ، ويعتمد الأقتصاد الكويتى على نوعين من العمـالة الوافدة هما العمالة الأسيوية والعمالة العربية بصفة أساسية .

حيث بلغت العمالة الأسيوية بالكويت فى عام ١٩٧٥ حوالى ٣٣٪ من إجمالى العمـالة الوافدة ثم مالبثـت أن أرتفعت بصورة سريعـة ومكثفـة لتصل إلى ٥٩٪ عـام ١٩٧٨ إلى ٦٠٪ عـام ١٩٨٣ ، وهبطـت عام ١٩٩٤ لتصـل إلى ٥١,٩٧ ٪ من إجمـالى العمـالة الوافدة ثم إزدادت فى يونية ١٩٩٥ إلى ٥٢,٩٪ [١٢] .

وقد لعبت أزمة الخليج الثانية (الغزو العراقى للكويت عام ١٩٩٠) دوراً أساسياً فى التأثير على العمالة الوافدة حيث كانت العمالة الوافدة موزعة قبل الأحتلال عام ١٩٩٠ إلى ٣٨٪ عمالة عربية ، ٤٢ ٪ عمالة أسيوية ، ١٧,٨٪ عمالة كويتية ، ٢,٢٪ عمالة أوربية وأمريكية [١٣] ، وبعد التحرير تم ترحيل عدد كبير من العمالة العربية بصفة خاصة إلا أنه للحاجة الماسة للعمالة الوافدة سمح بأستقدام العمالة مرة أخرى وخلال فترة قصيرة شكلت العمالة الوافدة الأغلبية العددية لجملة السكان [١٤]، وهو الأمر الذى يعنى أن قوة وطأة الحاجة الماسة إلى العمالة الوافدة تطغى على أى أعتبارات أخرى حتى ولو كانت سلبية .

جدول رقم (٣)

توزيع إجمالى قوة العمل فى دولة الكويت حسب القطاع والجنسية لعام ١٩٩٩

الجنسية / القطاع	كويتى	غير كويتى
الخاص	٦,٢	٩١,٢
الحكومى	٩٣,٨	٨,٨
المجموع	١٨,٠	٨٢,٠

المصدر : معهد الدراسات المصرفية ط ٢٠٠٠ ص ٦١ .

وأدى تدفق العمالة الوافدة ومشاركتها فى مختلف مجالات الإنتاج والخدمات فى الكويت إلى تحقيق طفرات أقتصادية واضحة تم إنجازها بمعدلات سريعة وهى العامل الأساسى والحاسم فى تحقيق التقدم الأقتصادى ، وبدون القدرة الإنتاجية التى قدمتها العمالة الوافدة ، فإنه كان من الصعوبة على الدول المصدرة للنفط فى الخليج بصفة عامة والكويت بصفة خاصة أن تتطور أقتصادياً بالمعدلات التى تحققت [١٥] وخلال فترة زمنية قصيرة ، وقد أستفادت العمالة الوافدة أيضاً من نتائج هذا التقدم [١٦] .

كما أدى أيضاً تدفق العمالة الوافدة إلى سوق العمل الكويتى لمواجهة الطلب المتزايد على عنصر العمل إلى كبح جماح التضخم المتوقع فى أقتصاد الدولة بإعتبارها سوق عمل مستقبل من جانبين .

الأول : إنخفاض المستوى العام للأجور نسبياً وبصفة خاصة فى القطاع الأهلى وتحقيق توازن سوق العمل عند مستوى منخفض .

الثانى : أمتصاص جزء من كمية النقود المعروضة فى السوق المحلى نتيجة قيام العمالة الوافدة بتحويل نسبة من دخولهم إلى بلادهم ونخلص من ذلك إلى أهمية الدور الحيوى للعمالة الوافدة فى التنمية الأقتصادية لدولة الكويت وأصبح من المستحيل الأستغناء عنهم بحجة التكويت أو إحلال المواطن الكويتى محل العامل الوافد ، فيمكن التقليل من حيث الكم لكن يصعب الأستغناء كلياً عن بعض الفئات من العمالة الوافدة ذات التأثير على الأقتصاد الكويتى .

المطلب الثالث

إتجاه معدلات جرائم العمالة الوافدة فى الكويت

تعتبر ظاهرة نمو الجريمة من أهم الظواهر السلبية فى المجتمع التى تشكل تحدياً كبيراً للمرفق الأمنى ، وإذا كانت الجريمة ظاهرة طبيعية إلا أنه من الناحية العلمية من المفترض ألا تنمو معدلاتها عن المعدل الطبيعى سواء من الناحية الكمية أو النوعية لأن ذلك مؤشر على أن المجتمع يعانى من خلل وعلى الجهاز الأمنى أن يعمل على وضع الخطط الكفيلة بالنزول بمعدلات الجريمة ووضع حد لنموها وتزايدها [١٧] .

ومع تطور الحياة الأقتصادية والإجتماعية التى شهدها المجتمع الكويتى بعد الأستقلال الكويتى وواكبت الطفرة النفطية واجه مرفق الأمن فى الكويت تحديات ومشاكل كبيرة لم يكن هذا المجتمع يعرفها [١٨] أهمها ظاهرة جرائم العمالة الوافدة حيث أرتكبت جرائم لم تكن موجودة بالفعل فى المجتمع الكويتى مثل جرائم النصب والأحتيال ، البحر والشعوذة

تزويرالتأشيرات والجوازات ، زراعة المخدرات بقصد التعاطى والإتجار بها ، إنتشار بيوت الدعـارة ، سرقة المكالمات الهاتفيـة مما أثر على السلـوك الإنحـرافى للمواطـن الكويتـى وزيـادة معدلات أرتكابه للجرائم وتنوعها مما أوجب على الجهاز الأمنى ضرورة تجميـع الجهـود وتفعيلهـا والتخطيـط لمكافحـة تلك الجرائم [١٩] لأنه حين تزداد حـركة السكـان فى كل إتجاه وحين يشيع الأنتقال من مكان إلى أخر فإن الأفراد يفقدون روح الولاء للجماعة ، ويصبحون أشبه بالغرباء عنها ولايهتمون بردود فعل هذه الجماعة تجاه أى سلوك جانح يسلكونه ويرتكبون الجرائم فى هذا المجتمع الجديد ومن ثم فإن العلاقة قوية بين الهجـرة وزيادة معدلات الجريمة وتنوعها سواء من المواطنين أو الوافدين حيث التأثير المتبادل بينهما ويتبين لنا من الجدول رقم (٤) أن معدل إجمالى الجرائم لكل ١٠٠٠٠٠ ألف نسمـة فى الكـويت قد إنخفض من ١٤٤٧ جريمة عام ١٩٩٦ إلى ٩٢٦ جريمـة عام ٢٠٠٠ ، وأن إجمالى الجرائم المرتكبة قد أنخفض إلى ٢٠٧٠٤ جريمة بعد أن كان ٢٥٣٨٥ جريمة عام ١٩٩٦وأن متوسط حدوث الجريمة عام ١٩٩٩ كان لكل ٢٢ دقيقة بينما تحدث جريمة كل ٢٥ دقيقـة فى عام ٢٠٠٠ مما يعنى أن حجم الجريمة ومعدلها قد إنخفض رغم الزيادة السكانية إلا أن الجدول رقم (٥) يشـير إلى أرتفاع مؤشر الجرائم الواقعـة على المـال من ١١٥١٦ عام ١٩٩٩ إلى ١٢٥٥٩ عام ٢٠٠٠ بنسبة أرتفاع ٩,١٪ أيضـاً أرتفع مؤشـر جرائم الجـنايات الواقعة على المال من ٥١٧٢ جناية عام ١٩٩٩ إلى ٧٥١٩ جناية عام ٢٠٠٠ بنسبة أرتفـاع ٤٥,٤٪ ، يؤكـد ذلك أن الأنخفـاض كان فى بعض الجرائم يقابله زيادة فى جرائم أخرى .

كما يشـير الجدول رقم (٦) إلى الأرتفاع الملحوظ فى عدد مرتكبى الجـرائم حيـث كان إجمـالى مرتكبـى الجـرائم عام ١٩٩٩نحو ٢٢٨٥٩ متهماً بينمـا أرتفع عام ٢٠٠٠ ليصـل إلى ٢٨٤٦٠ وكان عدد الكويتيين مرتكبى الجرائم عام ١٩٩٩ ١١٥٤٨ بنسبة ٥٠,٥٪ ونسبـة الوافـدين ٤٩,٥٪ بينمـا كان عام ٢٠٠٠ إجمـالى مرتكبى الجرائم الكويتيـين يمثلـون نحو ٤٥,٦٪ والجنسيات العربية تمثل ٢١,٧٪ والجنسيات الأجنبية الأخرى تمثل ٢٣,٣٪ وغير المبين جنسيتهم من الكويتيين وهم الذين يسمـون البـدون ويمثلون نسبة ٩,٤٪ من إجمالى مرتكبى الجريمة لعام ٢٠٠٠ مما يعنى ذلك زيادة نسبة مرتكبى الجـرائم من الوافـدين العـرب والأجانب .

جدول رقم (٤)

معدل إجمالى الجرائم لكل ١٠٠,٠٠٠ من السكان خلال الفترة من ١٩٩٦ - ٢٠٠٠

السـنوات	السكـان	إجمالى الجريمة	معدل الجريمة
١٩٩٦	١٧٥٣٩٨١	٢٥٣٨٥	١٤٤٧
١٩٩٧	١٩٧٩٦٨٩	٢٧٠٩٤	١٣٦٩
١٩٩٨	٢٠٢٧١٠٣	٢٧٢٧٧	١٣٤٦
١٩٩٩	٢١٠٧١٩٥	٢٤١٥٩	١١٤٧
٢٠٠٠	٢٢٢٨٣٦٣	٢٠٧٠٤	٩٢٩

المصدر : وزارة الداخلية الكويتية ، المجموعة الأحصائية السنوية لعام ٢٠٠٠ ص ١٠ .

جدول رقم (٥)

معدل إجمالى الجرائم حسب نوع الجريمة خلال الفترة من ١٩٩٦ - ٢٠٠٠٠

نوع الجريمة	السنوات	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
جرائم المصلحة العامة	العـــــدد	٧٧٧	٧٥٤	٧٣٣	١٢١٦	١٠٧٢
	معدل الجريمة	٤٤	٣٨	٣٦	٥٨	٤٨
جرائم النفس	العـــــدد	٥٩٠٦	٥٨٥٥	٦١١٥	٧١٠٤	٤٤٢٥
	معدل الجريمة	٣٣٧	٢٩٦	٣٠٢	٣٣٧	١٩٩
جرائم العرض والسمعة	العـــــدد	٤٢٦٥	٤٠٥٩	٣٠٦٤	٤٣٢٣	٢٦٤٨
	معدل الجريمة	٢٤٣	٢٠٥	١٥١	٢٠٥	١١٩
جرائم المال	العـــــدد	١٤٤٣٧	١٦٤٢٦	١٧٣٦٥	١١٥١٦	١٢٥٥٩
	معدل الجريمة	٨٢٣	٨٣٠	٨٥٧	٥٤٧	٥٦٣
المجمــــوع		٢٥٣٨٥	٢٧٠٩٤	٢٧٢٧٧	٢٤١٥٩	٢٠٧٠٤

المصدر : المجموعة الأحصائية السنوية لعام ٢٠٠٠ وزارة الداخلية - الكويت ص ١٤ .

جدول رقم (٦)

إجمالى مرتكبى الجرائم حسب الجنس والجنسية لعام ١٩٩٦ - ٢٠٠٠٠

الجنسيـــة	الجنس	١٩٩٩ ذكر	١٩٩٩ أنثى	١٩٩٩ المجموع	١٩٩٩ النسبة ٪	٢٠٠٠ ذكر	٢٠٠٠ أنثى	٢٠٠٠ المجموع	٢٠٠٠ النسبة ٪
كويتـــى	العـــــدد	١٠٢٤٢	١٣٠٦	١١٥٤٨	٥٠,٥	١٠٩٤٣	٢٠٣١	١٢٩٧٤	٤٥,٦
	٪	٨٨,٧	١١,٣	١٠٠	-	٨٤,٣	١٥,٧	١٠٠	-
جنسيات عربيـــة	العـــــدد	٥٤٨٤	٥٤٧	٦٠٣١	٢٦,٣	٥٤٨١	٦٩٠	٦١٧١	٢١,٧
	٪	٩٠,٩	٩,١	١٠٠	-	٨٨,٨	١١,٢	١٠٠	-
جنسيات أجنبيـــة	العـــــدد	٣٤٤٣	٩٥١	٤٣٩٤	١٩,٢	٥٦٧٥	٩٥٨	٦٦٣٣	٢٣,٣
	٪	٧٨,٤	٢١,٦	١٠٠	-	٨٥,٦	١٤,٤	١٠٠	-
غير مبين	العـــــدد	٨٣٨	٤٨	٨٨٦	٤	٢٦٧٥	٧	٢٦٨٢	٩,٤
	٪	٩٤,٦	٥,٤	١٠٠	-	٩٩,٧	٠,٣	١٠٠	-
المجمـــوع	العـــــدد	٢٠٠٠٧	٢٨٥٢	٢٢٨٥٩	١٠٠	٢٤٧٧٤	٣٦٨٦	٢٨٤٦٠	١٠٠
	٪	٨٧,٥	١٢,٥	١٠٠	-	٨٧,٠	١٣,٠	١٠٠	-

المصدر : المجموعة الأحصائية السنوية لعام ٢٠٠٠ وزارة الداخلية - الكويت ص ٢٢ .

وتشير الإحصاءات الصادرة عن وزارة الداخلية عام ٢٠٠٠ والواردة فى الجدول رقم (٧) أن مرتكبى الجرائم من الجنسيات الأجنبية يأتون فى المرتبة الأولى بنسبة ٦٠,١٪ من إجمالى مرتكبى الجرائم من الوافدين فى الكويت يليهم الجنسيات العربية بنسبة ٣٩,٩٪ وتمثل جرائم المال أعلى معدل بين جرائم العمالة الوافدة بنسبة ٥٥,١٪ تليها جرائم النفس بنسبة ٢٧,١٪ ثم جرائم العرض والسمعة بنسبة ١٣٪ ثم أخيراً جرائم المصلحة العامة بنسبة ٤,٨٪ .

١ - مرتكبو جرائم العرض والسمعة من الوافدين :

وبتحليل أكثر تفصيلا فى جرائم الوافدين مرتكبى جرائم الجنايات نلاحظ مايلى :

تحتل جريمة الزنا المرتبة الأولى بين مرتكبى جرائم الجنايات الواقعة على العرض والسمعة حيث بلغ عدد المتهمين من الوافدين ١٩١ متهماً وأحتل السيلانيين المرتبة الأولى بعدد ٤٢ متهماً بنسبة ٢٢٪ يليهم البنغاليين بعدد ٣٢ نسبة ١٦,٧٪ والهنود بعدد ٢٩ متهماً بنسبة ١٥ ٪ يليها جرائم هتك العرض ثم المواقعة الجنسية والخمور وأخيراً التحريض على الفسق والفجور .

٢ - مرتكبو جرائم الجنايات الواقعة على النفس :

أحتلت جريمة الأعتداء بالضرب والأذى البليغ المرتبة الأولى بين الوافدين مرتبكى جرائم الجنايات الواقعة على النفس حيث بلغ عدد المتهمين ٥٤١ وجاء المصريون فى المرتبة الأولى بعدد ٧٥ متهماً بنسبة ١٨,٩٪ يليهم البنغاليين بعدد ٣٨ متهماً بنسبة ٧٪ والسوريين بعدد ٢٦ متهماً بنسبة ٤,٨٪ من إجمالى مرتكبى جرائم الأعتداء بالضرب والأذى البليغ . يليها جرائم الخطف ثم دخول دون رضا حائزه والشروع فى القتل والأنتحار وتمثل أعلى نسبة أنتحار بين الهنود بعدد ٣٠ مرتكباً لتلك الجرائم بنسبة ٤٢,٣٪ ويليها القتل العمد ثم حيازة سلاح وذخائر بدون ترخيص .

جدول رقم (٧)

إجمالى مرتكبى الجرائم من الوافدين فى دولة الكويت عام ٢٠٠٠ وفقاً لنوعية الجريمة والجنسية

الجنسية / القطاع	الجنسيات العربية		الجنسيات الأجنبية		الإجمالى
	العدد	٪	العدد	٪	
جرائم المصلحة العامة	٣١٤	٤٢	٤٣٣	٥٨	٧٤٧
جرائم النفس	٢٢٥٩	٥٣,٨	١٩٤٢	٤٦,٢	٤٢٠١
جرائم العرض والسمعة	٧٠٣	٣٥,١	١٢٩٧	٦٤,٩	٢٠٠٠
جرائم المال	٢٨٩٥	٣٣,٩	٥٦٤٣	٦٦,١	٨٥٣٨
الإجمالى	٦١٧١	٣٩,٩	٩٣١٥	٦٠,١	١٥٤٨٦

المصدر : حسبت البيانات بمعرفة الباحث أعتماداً على الأحصاءات الصادرة من وزارة الداخلية الكويتية لعام ٢٠٠٠ .

٣ - مرتكبو جرائم الجنايات الواقعة على المال :

تبين الإحصاءات أن جريمة الشيك بدون رصيد تحتل المرتبة الأولى فى جرائم الجنايات الواقعة على المال حيث بلغ إجمالى مرتكبى جريمة الشيك بدون رصيد نحو ٢١١٢ من الوافدين رغم أن المشرع الكويتى قد وضع تلك الجريمة ضمن جرائم الجنايات وليس الجنح مثل بعض الدول ومنها مصر لتغليظ العقوبة ، ومثلت نسبة مرتكبى تلك الجريمة من الوافدين ٤٣٪ ، بينما كانت نسبة مرتكبى تلك الجريمة من الكويتيين ٥٧٪ ، وتمثل جرائم الشيك بدون رصيد ٢٠,٣٪ من إجمالى الجرائم ونسبة ٣٨,٩٪ من إجمالى جرائم الجنايات و ٥٥,٨٪ من إجمالى جرائم المال .

ويأتى السوريين فى المرتبة الأولى بعدد ٢٢١ بنسبة ١٣,٢٪ من إجمالى مرتكبى جريمة الشيك بدون رصيد يليهم المصريين بعدد ١٧١ بنسبة ١٠,٢٪ ثم اللبنانيين بعدد ١٠٢ بنسبة ٦٪ من إجمالى مرتكبى تلك الجريمة .

وتأتى بعدها جريمة السرقة ويمثل البنغاليين أعلى نسبة فيها ثم جريمة التزوير فى محررات رسمية ، ويمثل أيضاً البنغاليين أعلى نسبة فيها بين الوافدين والسلب بالقوة وأخيراً التزييف .

٤ - مرتكبو جرائم الجنايات الضارة بالمصلحة العامة من الوافدين :

تأتى جريمة الرشوة فى المرتبة الأولى بين مرتكبى جرائم الجنايات الضارة بالمصلحة العامة ويمثل الهنود المرتبة الأولى فى أرتكابها بعدد ١٢ منهما بنسبة ٢٦,٧٪ يليهم البنغاليين بعدد ١٠ متهمين بنسبة ٢٢,٢٪ ثم تأتى جريمة الأختلاس فى المرتبة الثانية ومقاومة موظف أثناء تأدية الوظيفة فى المرتبة الثالثة ثم على التوالى جرائم إنتحال شخصية الغير أو تمكين متهم أو سجين من الفرار والتحريض والشهادة الزور والإكراه عليها وأخيراً سوء معاملة الموظفين للأفراد .

ونخلص من ذلك إلى أن زيادة معدلات جرائم العمالة الوافدة فى الكويت تؤثر على أداء المرفق الأمنى حيث تؤدى زيادة معدلات الهجرة إلى زيادة معدلات الجريمة ، وكلما زادت الجريمة أنخفض مستوى أداء مرفق الأمن وذلك لنقص القوى العاملة فى المرفق الشرطى تقابله زيادة كبيرة فى أعداد العمالة الوافدة وزيادة كبيرة فى الجرائم المرتكبة بالإضافة إلى القصور فى أداء وظائف المرفق واتباع أساليب ووسائل أمنية وإدارية غير فعالة لمواجهة جرائم الوافدين ووجود العديد من المعوقات التى تؤدى إلى أرتكاب الوافدين للجرائم من ذلك ضعف التوعية الإعلامية والأمنية بشأن الجرائم المستحدثة والجديدة على المجتمع الكويتى وعدم وضع شروط وضوابط موضوعية لأستقدام العمالة وضعف أليات مواجهة جرائم الإتجار بالإقامات ، وإنخفاض الأجور للعمالة الوافدة وضعف التخطيط الأمنى لمواجهة جرائم الوافدين فى بعض المناطق المعروفة بزيادة نسبة الجرائم فيها مثل محافظة حولى والعاصمة وعدم التنسيق بين الإدارات الأمنية المختلفة وعدم التنسيق أيضاً مع مؤسسات الدولة والجهات المعنية سواء المؤسسات التشريعية أو المنظمات الإنتاجية والخدمية التى تعتمد على العمالة الوافدة ... كل ذلك أدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم وزيادة معدلاتها فى الكويت خلال السنوات الأخيرة .

المطلب الرابع
أسباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم

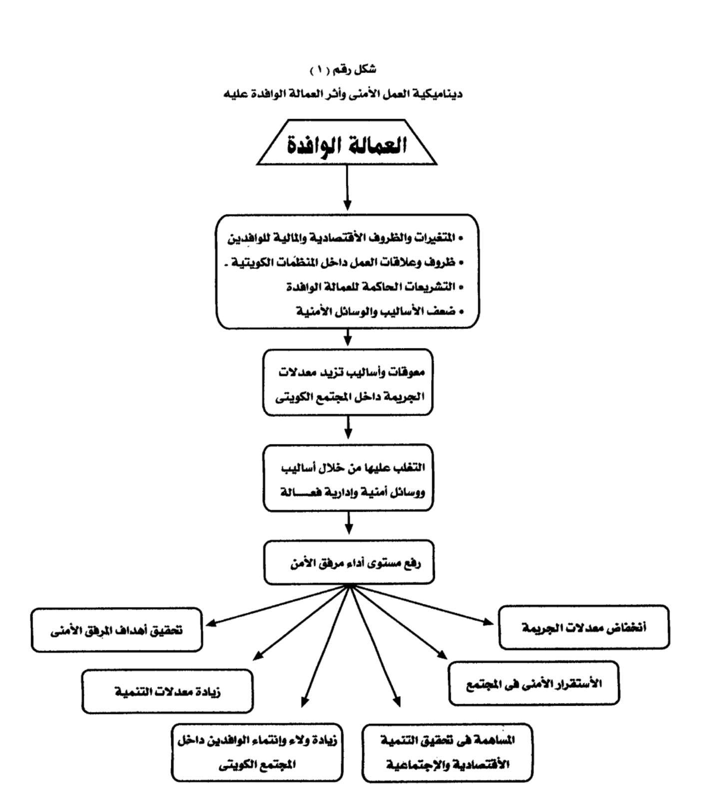
حاول عدد كبير من العملاء والمفكرين تفسير ظاهرة الجريمة بالكشف عن أسبابها ودوافعها ولكنهم أختلفوا فى أهمية الأسباب ، فقد أعطى البعض للفقراء أهمية مثل Niceforo و Boscoأما بوجز فقد وجد رابطة قوية بين النظام الرأسمالى وإنتشار الجريمة لأعتقاده بأن المنافسة فى الإنتاج والتجارة التى تسود النظام الرأسمالى تؤدى إلى إنتشار الجرائم مثل الغش والأحتيال والمشاجرة ، أما المدرسة الاجتماعية التى من أبرز علمائها فرانزليست Frantz Liszet وأودلف بريتز Adolpheprins فترى أن السلوك الإجرامى تخلقه البيئة الإجتماعية وهناك المدرسة الفردية التى ترى أن الجريمة تتم لأسباب فردية مثل العوامل النفسية أو الخلقية لدى الأفراد بل أن البعض يرى أن للعوامل الطبيعية دوراً فى الجريمة [١٠].

ولما كان البحث يدور حول أثر العمالة الوافدة على مرفق الأمن فى الكويت فقد قام الباحث بعمل دراسة أستطلاعية على نزلاء السجون المحكوم عليهم حكماً نهائياً فى السجن المركزى الكويتى من الوافدين للتعرف على دوافع أرتكابهم للجرائم وتأثير ذلك على مرفق الأمن وأساليب الجهاز الأمنى فى مواجهة ومكافحة تلك الجرائم ، وإنتهى الباحث إلى أنه إذا كانت الظروف الأقتصادية للوافد هى التى أدت به إلى الهجرة للعمل فى المجتمع الكويتى فإنها هى السبب الرئيسى الذى أدى أيضاً إلى أرتكابه للجرائم لكنه ليس السبب الوحيد بل توجد عدة أسباب ودوافع أخرى ساعدتها على سلوكه الإنحرافى ، وهذه الأسباب يمكن تصويرها من خلال الشكل التوضيحى (شكل رقم ١) والذى يبين ديناميكية العمل الأمنى وأثر العمالة الوافدة عليه من خلال التعرف على أسباب أرتكابهم للجرائم التى تتمثل فى المتغيرات والظروف الأقتصادية والمالية . ظروف وعلاقات العمل داخل المنظمات الكويتية ، ضعف التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة ، ضعف وسائل وأساليب الجهاز الأمنى فى مكافحة جرائم الوافدين .

ولما كـان الباحث قد أستعـرض سلفاً التنظيـم التشريعى للعمالة الوافدة وتنـاول أسـباب ضعـف التشريعـات الحاكمـة للعمالة الوافدة بالإضافة إلى تناوله سابقاً أيضاً لضعف أساليب ووسائل أساليب الجهاز الأمنـى فى مواجهة الجريمة ومكـافحتها عـند أستعراضـه لأتجاه معدلات الجريمـة فإننا سنقتصر على مناقشة الأسباب فى المتغيرات الأقتصـادية وظـروف وعـلاقات العمل داخل المنظمات الكويتية على النحو التالى .

شكل رقم (١)

ديناميكية العمل الأمنى وأثر العمالة الوافدة عليه



١ - المتغيرات والظروف الأقتصادية والمالية للعمالة الوافدة:

توجد علاقة طردية بين الظروف الأقتصادية والجريمة تقوم على التأثير المتبادل بين كل منهما فالظروف الأقتصادية تؤثر على الجريمة وتتأثر بها [١] ورغم التعدد الملحوظ فى النظريات التى تناولت وناقشت تفسير الظاهرة الإجرامية نجد أن الإجماع ينعقد بين علماء الإجرام على التسليم بوجود صلة بين العوامل الأقتصادية والتقلبات الأقتصادية الناتجة عنها وارتفاع مستوى المعيشة كأحد النتائج المترتبة على التطور الأقتصادى . والتضخم وهو ظاهرة مركبة أقتصادياً وإجتماعياً نقدية وسعرية تتمثل بصفة عامة فى حالة من الأرتفاع المتواصل وربما المتزايد فى الأرتفاع العام للأسعار ، حيث يصبح تيار النقود أو الطلب على السلع والخدمات أكبر بشكل متواصل ومتزايد من قيمة الحجم المتاح ومن نتائج ذلك زيادة الأنشطة غير المشروعة مثل تجارة المخدرات والأتجار غير المشروع فى العملة والتهرب الضريبى ، وأيضاً يؤدى الأنكماش أو الركود كأحد العوامل الأقتصادية العامة إلى زيادة الجرائم وهو حالة أقتصادية تتمثل أهم مظاهرها فى التناقص القائم بين زيادة العرض ونقص الطلب لأنخفاض الدخول ، وبالتالى ينخفض الإنتاج وتزداد البطالة وتنخفض الأسعار وتتناقص الأرباح بالإضافة إلى ذلك أنتج التطور الأقتصادى العالمى خلال النصف الثانى من القرن العشرين ما يسمى بالجريمة المنظمة وهى جماعة مستمرة من الأشخاص الذين يستخدمون الإجرام والعنف والإرادة المعتمدة للإفساد للحصول على منافع مادية والأحتفاظ بالسطوة ولها العديد من الصور مثل زراعة وتصنيع ونقل المخدرات .

وتوجد أيضاً علاقة بين العوامل الأقتصادية الخاصة والظاهرة الإجرامية مثل الفقر الذى ينتج أثار نفسية وإجتماعية تدفع إلى الإنحراف وأرتكاب الجرائم . والبطالة وهى توقف العامل عن عمله وعدم إشباع حاجاته بطريقة فردية ومن ثم تمثل الجريمة المصدر الأساسى للدخل والإنفاق عند المجرم العاطل [٢] بهدف مواجهة أزمته المالية وتؤدى البطالة إلى تفكك الأسر وكثرة الطلاق وتشرد الأبناء والدفع بهم إلى طريق الأنحراف [٣] بالإضافة إلى العديد من المتغيرات الأخرى مثل الحاجة إلى المال وعدم القدرة على الأنفاق على الأسرة وزيادة الأعباء والواجبات العائلية وتقلبات الأسعار وأرتفاعها وعدم ملاءمة السكن والتأخر فى دفع الدين والتى تؤدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجريمة .

٢ - علاقات العمل داخل المنظمات الكويتية :

تعد بيئة العمل ونوعيته من العوامل التى تؤثر تأثيراً واضحاً على الظاهرة الإجرامية سواء من الناحية الكمية أو الناحية النوعية ، فالعمل يؤثر فى حياة الإنسان إذ يشغل وقته ويشبع رغبة أساسية فى ذاته ، ويحدد مركزه الأقتصادى ، وقد تقضى المشاحنات اليومية بين العامل الوافد وصاحب العمل أو بين العمال الوافدين بعضهم مع بعض إلى أنماط مختلفة من السلوك الإجرامى . ناهيك عن أثر العلاقة بين العامل والجمهور التى تدفع بدورها إلى بعض الصور الإجرامية مثل التزوير ، فالعلاقة بين المهنة ونوعية الجرائم علاقة غير مباشرة فليست المهنة فى ذاتها هى التى تدفع إلى أنماط معينة من السلوك الإجرامى فهناك عوامل تدفع الوافد إلى الإنحراف واتباع سلوك إجرامى معين . ويكون ذلك بمثابة تعبير عما يعترى شخصيته من خلل مثل الشعور بالأضطهاد والحرمان من الأجازات . وتدنى المستوى التعليمى للرؤساء ، والتأخير فى صرف الأجور ، وعدم المساواة فى الأجور . بالإضافة إلى عدم الأستقرار النفسى والفكرى كل ذلك أدى إلى عدم التوافق بين قيم وسلوكيات وعادات وتقاليد العامل الوافد وعادات وتقاليد المجتمع الجديد مما يعنى عدم التكيف الذى يؤدى إلى السلوك الإنحرافى وأرتكاب الوافدين للجرائم . ومن ثم فإن علاقات العمل داخل المنظمات الكويتية وبصفة خاصة القطاع الخاص لها دور كبير فى الإتجاه نحو السلوك الإنحرافى للوافدين .

المبحث الثالث

الدراسة الميدانية

نحو تحقيق أهداف البحث تم إجراء دراسة ميدانية للتعرف على أسباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم وطرق وأساليب مكافحتها . ويتألف منهج الدراسة من :

١ - مجتمع الدراسة والعينة .

٢ - أسلوب جمع البيانات .

٣ - تصميم قائمة الأستقصاء والمقياس المستخدم .

٤ - الأساليب والأدوات الإحصائية .

٥ - عرض وتحليل البيانات .

أولاً مجتمع الدراسة والعينة :

تتنوع العمالة الوافدة فى الكويت إلى ثلاثة فئات

الأولى : العمالة الوافدة فى الجهاز الإدارى للدولة كالوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية (قطاع حكومى) .

الثانية : العمالة الوافدة بالقطاع الأهلى كالشركات التجارية والمنشآت التى يمتلكها أشخاص طبيعيين أو معنويين (قطاع خاص) .

الثالثة : العمالة الوافدة المنزلية (الخدم الخصوصيين)

وهذه الأنواع الثالثة تمثل عصب الأقتصاد الكويتى وبصفة خاصة النوع الثانى فى ظل أتباع الدولة لسياسات من الخصخصة والتحرر الأقتصادى . وقد تم أختيار العينة من العمالة الوافدة فى قطاع الإنتاج والتشغيل Production Operations بصفة خاصة بالإضافة إلى بعض المهن الأخرى حيث تمثل نحو ٥٥,٥٪ من إجمالى قوة العمل فى السوق الكويتى (جدول رقم ٢) و بصفة خاصة الذين أرتكبوا جرائم وصدرت ضدهم أحكام قضائية نهائية وهم نزلاء فى السجون الكويتية حالياً .

وتتكون عينة الدراسة من ١٦٠نزيل أستجاب منهم نحو ١٢٨ أى بنسبة ٨٠٪ تم أختيارهم بالطريقة العشوائية .

ثانيا : اسلوب جمع البيانات :

تم الأعتماد على المقابلة الشخصية فى أستيفاء قوائم الأستبيان من مفردات عينة البحث . وذلك بمعرفة الباحث مع الأستعانة ببعض العاملين فى إدارة السجن المركزى الكويتى ، وتم تدريبهم على المنهجية العلمية للمقابلة الشخصية ، وكيفية الحصول على بيانات ومعلومات إضافية يمكن الأستفادة منها فى تفسير النتائج التى يسفر عنها تحليل البيانات ...

ثالثاً : تصميم قائمة الاستقصاء والمقياس المستخدم :

تتمثل بيانات البحث فى :

١ - البيانات الثانوية التى تم الحصول عليها من المراجع العلمية والدراسات المختلفة المرتبطة بموضوع الدراسة .

٢ - بيانات أولية تم الحصول عليها من قائمة أستبيان حول أثر العمالة الوافدة على مرفق الأمن الكويتى وقد روعى فى تصميمها مايلى :

٢-١ : الأعتماد على مقياس ليكرت بأعتباره أنسب المقاييس الخاصة بقياس الإتجاهات وتحدد المقياس فى خمس درجات تعكس أهمية درجة الموافقة على أسباب ودوافع أرتكاب الجريمة والتى تعبر عن حقيقة أتجاه المبحوثين حيث أعطيت الدرجة (٥) لطرف المقياس الأيمن أوافق بشدة والدرجة (١) لطرف المقياس الأيسر لا أوافق إطلاقاً فى حين أعطيت الدرجات ٤،٣،٢ للأستجابات الأخرى لا أوافق ، أوافق إلى حد ما . أوافق على التوالى .

٢-٢ : وزعت فقرات أستمارة الأستبيان على أسباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم وأساليب ووسائل الجهاز الأمنى الكويتى فى مواجهتها والتى تم أختيارها فى هذه الدراسة كما يلى :

• الظروف الأقتصادية والمالية	١-٨
• علاقات العمل داخل المنظمات الكويتية	٩-٢٣
• التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة فى الكويت	٢٤-٣٠
• أساليب ووسائل مكافحة ومواجهة الجهاز الأمنى الكويتى لجرائم العمالة الوافدة	٣١-٤٨

رابعا : صدق اداة جمع البيانات :

تم عرض قائمة الأستبيان فى صورتها المبدئية على عدد ١٤ من الأساتذة المهتمين بالدراسات الأمنية فى وزارة الداخلية بالكويت وذلك لابداء رأيهم حولها وتم الأخذ بملاحظاتهم ، وإعادة صياغة بعض الأسئلة والعبارات . وحذف بعضها وإضافة البعض الأخر وتعديل ترتيبها تصنيفها لتصبح أكثر وضوحاً وصدقاً فى قياس المتغيرات والأسباب المراد قياسها . وتم الأبقاء على الأسئلة والعبارات التى أجمع عليها ١٣ من هؤلاء المحكمين بواقع ٩٢,٩٪ من إجمالى عددهم .

خامساً : الأساليب الإحصائية المستخدمة فى عرض وتحليل البيانات :

تم معالجة البيانات وفقاً لطبيعتها بما يتفق مع أهداف وفروض البحث وذلك بأستخدام مجموعة متكاملة من الأساليب الإحصائية أعتماداً على الحزم الإحصائية Spss على النحو التالى :

١ - مقـياس الإحصـاء الوصفـى descriptive statistic measuresوذلك لوصـف خصـائص العينـة موضوع الدراسة اعتماداً على النسب المئوية والتكرارات .

٢ - أستخـدام أسلـوب التحليل العاملـى factor analysis لتقسيـم العـوامل والدوافـع والأساليـب التـى أدت إلى أرتكـاب العمـالة الوافدة للجـرائم فى الكويت إلى مجموعات مترابطة .

٣ - أختبـار chi - square test للتعـرف على مدى وجـود علاقـة بين المتغـيرات الديموجرافـيـة وأسـباب ودوافع أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم .

٤ - أستخـدام معامل التوافق لقـياس الأرتباط بين المتغيرات الديموجرافية وأسباب ودوافع أرتكاب العمـالة الوافدة للجـرائم

سادساً : عرض وتحليل البيانات :

١ - خصائص مجتمع الدراسة :

يبين الجدول رقم (٨) أن ٢٩ نزيل تقع أعمـارهم بين ٢٠-٣٠ سنة أى مانسبته ٢٢,٧٪ و ٥٨ نزيل تقع أعمـارهم ضمـن الفـئة العمـرية (٣٠-٤٠ سنة) أى مانسبتـه ٤٥,٣٪ وأكـثر من ٤٠ عاماً يمثل ٣٢٪ من مجموع أفراد العينة ، وتشير النتـائج أن عـدد من يحملون الجنسية العربية من العمالة الوافدة النزلاء بالسجون فى مجتمع الدراســة ٦٦ نزيلاً بنسبــة ٥١,٦٪ يمثلـون ست دول عربية هى السعودية وسوريا ولبنان والأردن ومصـر والبحـرين ، والجنسيات الأجنبية ٦٢ بنسبة ٤٨,٤٪ ، يمثلون ٥ دول أسـيوية هى إيران والباكستان والهند والبنغال وسيلان ، أى أن مجمـوعة الدول التى تنتمى إليهـا عيـنة الدراسة من العمـالة الوافـدة لنزلاء فـى السجـون ١١ دولـة سـت دول عربيـة وخمـس دول سيوية حيث تعد أكبر مصدر للعمالة فى الكـويت وعلى رأسهـا .ولة الهند التى يصل تعداد الوافدين منها فى الكويت نحـو ٢٩٠ الف هندى من أجمالى عدد الوافدين فى الكويت .

وفيما يتعلق بالحـالة الإجتمـاعية فإن عـدد المـتزوجون يمثلون الأغلبية ٩٠ نزيل بنسبة ٧٠,٣٪ والعـزاب بنسـبة ٢٥,٨٪ والأرامل ١,٦٪ والمطلـق ٢,٣٪ وهذا وضـع طبيعـى حيث الإنفـاق على الأسرة وزيادة مستوى الدخل هى السبب والدافع إلى العمل فى خـارج الدولة التى ينتمـى إليهـا . أما فيمـا يتعلـق بالحالة التعليمية فتشير النتائج أن عدد الأميين ٣ بنسـبة ٢,٣٪ والـذى يقرأ ويكتب ٩ بنسبة ٧٪ والمؤهل أقـل من المتوسـط ١٥ بنســبة ١١,٧٪ والمؤهل المتوسـط ٥٩ بنسـبة ٤٦,١٪ و ١٠,٢ وفوق العالى ١ بنسـبة ٨٪ وهذا أيضاً وضع طبيعـى حيث تمثل الأغلبية المؤهل المتوسط وفوق المتوسط حيث تعد العينة من الحرفيين العـاملين فى القطاع الأهلى والذى يحتاج لهذا المؤهل بصفة خاصـة أكثر من غيره ، وتشـير معطـيات الجـدول رقم (٨) أن ٥٣ من نـزلاء السجون كانوا يعملون قبل دخولهم السجن بمـرتب أقـل من ١٠٠ دينـار بنسـبة ٤١,٤٪ ومن ١٠٠ إلى ٢٥٠ ديـنار عـدد ٢٤ بنسـبة ١٨,٨٪ ومن ٢٥٠-٤٥٠ دينار عدد ١٩ نزيل بنسـبة ١٤,٨٪ وأكثر من ٤٥٠ دينار وعدد ٣٢ بنسبة ٢٥٪ مما يعنى ذلك أن أغلبـية نسبة الدخول للحرفيين فى دولة الكويت تكون أقل من ١٠٠ ديـنار وأن فوق ٤٥٠ دينار تكون لغير الحرفيين بصفة خاصة .

ويوضح الجدول رقم (٨-١) ، رقم (٨-٢) أن عدد الحرفيين من أفراد العينة بلغ ٨١ بنسبة ٦٣,٣٪ وغير الحرفيـين ٤٧ بنسبة ٣٦,٧٪ وأن أكبر عدد من الحرفيـين يعمـل فى مهـن عـامل أمن ، الزراعة والكهرباء وأعمـال النظـافة والسائقـين من إجمـالى ١٩ مهنة بها المبحـوثون الحرفـيون من عينـة الدراسـة وأما غـير الحرفيين فيعمل أغلبهـم فى مهـن التدريس ومـندوب المبيعات بنسبة ٦٦٪ من إجمالى المبحـوثين غير الحرفيين بصفـة خاصة من إجمالى ٨ مهن يعمـل بها المبحـوثون النزلاء قبل دخولهـم السجن المركزى الكويتى .

جدول رقم (٨)

الأعداد والنسب المئوية لأفراد عينة الدراسة حسب المتغيرات الديموجرافية

السن			الجنسية			الحالة الإجتماعية		
المتغير	التكرار	النسبة ٪	المتغير	التكرار	النسبة ٪	المتغير	التكرار	النسبة ٪
من ٢٠-٣٠	٢٩	٢٢,٧	عربية	٦٦	٥١,٦	أعزب	٣٣	٢٥,٨
من ٣٠-٤٠	٥٨	٤٥,٣	أجنبية	٦٢	٤٨,٤	متزوج	٩٠	٧٠,٣
من ٤٠ فأكثر	٤١	٣٢				أرمل	٢	١,٦
						مطلق	٣	٢,٣
الإجمالى	١٢٨	١٠٠	الإجمالى	١٢٨	١٠٠	الإجمالى	١٢٨	١٠٠

الحالة الإجتماعية			المهنة			الدخل الشهرى		
المتغير	التكرار	النسبة ٪	المتغير	التكرار	النسبة ٪	المتغير	التكرار	النسبة ٪
أمى	٣	٣,٢	حرفى	٨١	٦٣,٣	أقل من ١٠٠ دينار	٥٣	٤١,٤
يقرأ ويكتب	٩	٧	غير حرفى	٤٧	٣٦,٧	أقل من ١٠٠-٢٥٠ دينار	٢٤	١٨,٨
مؤهل أقل من المتوسط	١٥	١١,٧				أقل من ٢٥٠-٤٥٠ دينار	١٩	١٤,٨
مؤهل متوسط	٥٩	٤٦,١				أقل من ٤٥٠ دينار	٣٢	٢٥
مؤهل فوق المتوسط	٢٨	٢١,٩						
مؤهل عالى	١٣	١٠,٢						
مؤهل فوق العالى	١	٠,٨						
الإجمالى	١٢٨	١٠٠	الإجمالى	١٢٨	١٠٠	الإجمالى	١٢٨	١٠٠

جدول رقم (٨ - ١)

الأعداد والنسب المئوية لعينة الدراسة حسب المهنة والجنسية

المهنة (غير حرفى)	التكرار	٪	الجنسية			
			العربية التكرار	٪	الأجنبية التكرار	٪
١ - مدير مطعم	٤	٨,٥	٤	١٠٠	-	-
٢ - مدير مؤسسة تجارية عامة ومقاولات	١	٢,١	١	١٠٠	-	-
٣ - مدير مشاريع	٢	٤,٢	٢	١٠٠	-	-
٤ - صاحب مؤسسة	١	٢,١	١	١٠٠	-	-
٥ - أعمال حرة	٧	١٥	٧	١٠٠	-	-
٦ - مندوب مبيعات	١٩	٤٠,٥	١٣	٦٨,٥	٦	٣١,٥
٧ - مندوب بوزارة الدفاع	١	٢,١	١	١٠٠	-	-
٨ - مدرس	١٢	٢٥,٥	٩	٧٥	٣	٢٥
الإجمالى	٤٧	١٠٠	٣٨	٨١	٩	١٩

جدول رقم (٨ - ٢)

الأعداد والنسب المئوية لعينة الدراسة حسب المهنة والجنسية

المهنة (حرفى)	التكرار	٪	الجنسية			
			العربية التكرار	٪	الأجنبية التكرار	٪
١ - كهربائى	٧	٨,٧	٥	٧١,٥	٢	٢٨,٥
٢ - سائق	٦	٧,٥	٣	٥٠	٣	٥٠
٣ - نجار	٢	٢,٥	-	-	٢	١٠٠
٤ - حداد	٢	٢,٥	-	-	٢	١٠٠
٥ - مقاول	٢	٢,٥	٢	١٠٠	-	-
٦ - مزارع	٨	٩,٩	٢	٢٥	٦	٧٥
٧ - خباز	٢	٢,٥	-	-	٢	١٠٠
٨ - خياط	٣	٣,٧	-	-	٣	١٠٠
٩ - عامل بناء	٢	٢,٥	-	-	٢	١٠٠
١٠ - عامل أمن	١٢	١٤,٨	٥	٤١,٧	٧	٥٨,٣
١١ - عامل أدوات صحية	٥	٦	٣	٦٠	٢	٤٠
١٢ - ميكانيكى	٣	٣,٧	١	٣٣,٤	٢	٦٦,٧
١٣ - بائع	٥	٦	-	-	٥	١٠٠
١٤ - عامل نظافة	٧	٨,٧	-	-	٧	١٠٠
١٥ - فنى تشغيل	٤	٥	٣	٧٥	١	٢٥
١٦ - تاجر ذهب ومجوهرات	١	١,٢٥	١	١٠٠	-	-
١٧ - عامل صيانة وتكييف	٤	٥	١	٢٥	٣	٧٥
١٨ - بحار	١	١,٢٥	-	-	١	١٠٠
١٩ - عامل بمكتب سيارات	٥	٦	٢	٤٠	٣	٦٠
الإجمالى	٨١	١٠٠	٢٨	٣٤,٦	٥٣	٦٥,٤

٢ - التحليل العاملى Factor Analysis

قام الباحث بإجراء التحليل العاملى Factor Analysis على مجموعة الأسباب والدوافع التى أدت إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى دولة الكويت حيث أن التحليل العاملى أسلوب إحصائى يقوم بتلخيص مجموعة من البيانات التى ترتبط فيما بينها فى صورة عوامل مستقلة على أسس نوعية للتصنيف أى أن هذا الأسلوب يهتم بفحص العلاقات الإرتباطية بين عدد من الأسباب والدوافع (المتغيرات) وأستخلاص أسس عامة لتصنيفها ، وبتطبيق هذا الأسلوب على ٤٨ سبباً من خلال أستخدام package Spss/pc+ على الحاسب الألى يقوم هذا البرنامج بالتعبير عن العلاقة بين مجموعة النسب فى وقت واحد وذلك بإتباع الخطوات التالية :

١ - إعداد مصفوفة الأرتباط لمجموعة المتغيرات (الأسباب والدوافع) لبيان العلاقة الإرتباطية بين النسب بعضها البعض من حيث قوة أو ضعف هذه العلاقة .

٢ - الخطوة الثانية وهى Factor Extraction حيث تم تحديد مجموعة العوامل الضرورية للتعبير عن البيانات المستخدمة فى التحليل وبالتالى تصنف كل مجموعة من الأسباب والدوافع التى تنتمى إلى طبيعة واحدة تحت عامل واحد .

وبالتالى تم تقسيم الأسباب والدوافع التى تؤدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم والتى أشتملت عليها قائمة الأستبيان إلى ١٤ عاملاً وسوف يتم توضيح الأسباب التى تنتمى إلى كل عامل من العوامل كما يلى :

أولا : الأسباب والدوافع :

١ - المتغيرات الاقتصادية والمالية		٢ - علاقات العمل داخل المنظمات الكويتية			
العامل الاول ١-١ الظروف المالية والأقتصادية	العامل الثانى ١-٢ الظروف والمتطلبات المعيشية	العامل الاول ٢-١ العلاقة مع الرؤساء وأصحاب الأعمال	العامل الثانى ٢-٢ الأجور	العامل الثالث ٢-٣ العادات والتقاليد	العامل الاول ٢-٤ الظروف النفسية
١-١-١ الحاجة إلى المال ١-١-٢ وسيلة للكسب والتعيش ١-١-٣ عدم القدرة على الإنفاق على الأسرة ١-١-٤ عدم أصطحاب الأسرة ١-١-٥ البطالة ١-١-٦ التأخير فى دفع الديـن	١-٢-١ تقلبات الأسعار وأرتفاعها ١-٢-٢ السكن غير الملائم	٢-١-١ ضعف المستوى التعليمى للرؤساء ٢-١-٢ الشك من الرؤساء ٢-١-٣ ضعف شخصية الرؤساء ٢-١-٤ الحرمان من الأجازات ٢-١-٥ تجاوزات مالية فى العمل	٢-٢-١ التأخير فى صرف الأجور ٢-٢-٢ تدنى معدلات الأجور ٢-٢-٣ عدم المساواه فى الأجور ٢-٢-٤ قلة تحويلات العمالة الوافدة	٢-٣-١ صعوبة التكيف مع المجتمع ٢-٣-٢ أختلاف العادات والتقاليد	٢-٤-١ الأستفزاز وسرعة الغضب ٢-٤-٢ خوف العامل من إنهاء عقده ٢-٤-٣ الأندفاع والرعونة ٢-٤-٤ الشعور بالإضطهاد

٣ - التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة	
العامل الاول ٣-١ التنظيم التشريعى لأستقدام العمالة	العامل الثانى ٣-٢ العقوبات التى توقع على مخالف قانون الأقامة والعمل
٣-١-١ ضعف ضوابط وشروط أستقدام العمالة بقوانين الإقامة ٣-١-٢ عدم التزام مكاتب أستقدام العمالة بقوانين الإقامة ٣-١-٣ ضعف التشريعات الحاكمة لسياسات الأجور ٣-١-٤ عدم التنسيق مع البلد المصدر للعمالة الوافدة ٣-١-٥ عدم التزام الكفلاء بتوفير العمل المناسب	٣-٢-١ عدم كفاية العقوبات الرادعة فى قانون العمل والإقامة ٣-٢-٢ عدم كفاية العقوبة على المتاجرين فى إقامة العمالة الوافدة

ثانياً وسائل وأساليب مواجهة جرائم العمالة الوافدة

العامل الأول الأهتمام بالشروط الموضوعية لأستقدام العمالة	العامل الثانى الأهتمام التشريعى بشأن العمالة الوافدة	العامل الثالث الأهتمام بالظروف المالية والأقتصادية للعامل	العامل الرابع التوعية الأمنية إعلامياً	العامل الخامس الرقابة على المكاتب والكفلاء	العامل السادس الإدارة الأمنية الفعالة
١ - التنسيق المؤسسى مع البلد المصدر للعمالة الوافدة ٢ - أستقدام العمالة من الدول التى تتفق مع عادات وتقاليد المجتمع الكويتى ٣ - توفير العمل المناسب للعامل ٤ - السماح للعمالة الوافدة بأصطحاب أسرهم للأستقرار النفسى والإجتماعى ٥ - التقليل من قيود الألتحاق بعائل	١ - العمل على التعديل التشريعى لقانون الإقامة وقانون العمل ٢ - تشديد العقوبة فى الجرائم المرتكبة من قبل الوافدين والتى لايوجد مثيل لها فى البلاد	١ - زيادة الأجور للعمالة الوافدة ٢ - إلزام الكفلاء بتوفير العمل المناسب للعمالة الوافدة ٣ - تشجيع الأستثمارات الخاصة وتبنيها لسياسة عمالية تشجع على زيادة معدل التنمية والقيام بدور أكثر فعالية	١ - التوعية الإعلامية والأمنية للوقاية من أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم ٢ - عمل حملات تطهير فى البلاد لأستبعاد العمالة المخالفة والمتسللة ٣ - الإحلال التدريجى للعمالة الوطنية والعربية محل العمالة الوافدة الأجنبية	١ - الإلتزام مكاتب الإقامة بقوانين الإقامة وشروط العقد ٢ - تشديد العقوبة على المتاجرين فى الإقامة	١ - التخطيط الأمنى الإستراتيجى لمواجهة جرائم العمالة الوافدة ٢ - التنسيق بين الإدارات الأمنية المختلفة ٣ - زيادة القوى العاملة فى جهاز الشرطة

٣ - أختبار فروض الدراسة :

تم إجراء أختبار الفرض الأول من الدراسة الذى يقضى بوجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين زيادة معدلات جرائم العمالة الوافدة ومستوى أداء المرفق الأمنى فى الكويت من خلال الدراسة النظرية السالف عرضها أما الفروض الأخرى فسوف يتم أختبارها من خلال الدراسة الميدانية كما يلى :

أختبار صحة الفرد الثانى :

بدراسة درجة الموافقة على الظروف الأقتصادية والمالية للعمالة الوافدة كأحد أهم الأسباب والدوافع التى أدت إلى أرتكاب الجرائم كانت النتائج كما يلى :

جدول رقم (٩)

نتائج تحليل المتوسط الحسابى لتأثير المتغيرات الأقتصادية والمالية للعمالة الوافدة على الجريمة

الظروف الاقتصادية والمالية	متوسط درجة الموافقة
١ - الحاجة إلى المال	٤,٦٠٩٤
٢ - وسيلة للكسب والتعايش	٤,١٦٤١
٣ - عدم القدرة على الإنفاق على الأسرة	٤,٣١٢٥
٤ - البطالة	٤,٣٥١٦
٥ - عدم أصطحاب الأسرة	٤,٤٢١٩
٦ - تقلبات الأسعار وأرتفاعها	٣,٥٦٢٥
٧ - السكن غير ملائم	٣,٦٢٥٠
٨ - التأخير فى دفع الدين	٣,٣٤٣٧

ويمكن ترتيب الأسباب والدوافع الأقتصادية التى أدت إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم من حيث أهميتها إلى الحاجة إلى المال ثم عدم أصطحاب الأسرة وعدم القدرة على الإنفاق على الأسرة ووسيلة للكسب والتعايش ثم العامل الثانى يليه بمتغيراته وأسبابه السكن غير الملائم وتقلبات الأسعار والتأخير فى دفع الديون المستحقة وهذه نتيجة طبيعية ومنطقية حيث السبب الرئيسى لسفر هذه العمالة من فئة الحرفيين بصفة خاصة أقتصادى ولأن القرارات المنظمة للعمالة الوافدة فى الكويت تمنع أصطحاب الأسرة لمن كان مرتبه أقل من ٦٠٠ دينار ثم أصبح الأن ٤٠٠ دينار ولذلك نجد أن هذه الفئة تصطحب معها أسرتها بسبب النص التشريعى الحاكم ومن ثم يتجهون لأرتكاب جرائم العرض والسمعة مثل الزنا وهتك العرض ، أما الحاجة إلى المال فهو دافع يؤدى إلى أرتكاب جرائم النفس والمال بصفة خاصة مثل السرقة والشيك بدون رصيد وجرائم المصلحة العامة للعاملين بالجهاز الحكومى مثل الرشوة والتزوير وثالث الأسباب التى تؤدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم هى البطالة حيث العمل غير منتظم لدى هذه الفئة والمقارنة دائماً بين عدم العمل نهائياً فى بلادهم أو الإقامة مع عمل غير منتظم فيفضلون الفرض الثانى مع زيادة الأعباء والواجبات العائلية .

وتعد الظروف الأقتصادية والمالية أكثر أهمية من الظروف المعيشية اليومية رغم أن الأثنان يكملان بعضهما البعض حيث كان المتوسط الحسابى للأولى ٤,٢٧١٩ والثانية ٣,٥١٠٤

وبدراسة هل هناك علاقة بين الجنسية والحاجة إلى المال كأهم سبب من حيث درجة الأهمية تم أستخدام أختبار كا² كما يلى

الفرض العدمى : لاتوجد علاقة بين الجنسية والحاجة إلى المال .

الفرض البديل : توجد علاقة بين الجنسية والحاجة إلى المال .

بأستخدام حزم البرامج الإحصائية Spss أمكن أختبار كا² فكانت النتائج كمايلى :

Chi-Square	Value	Df	Significance
Person	1.894	4	0.755

ونلاحظ أن قيمة معنوية Sig أكبر من ٠,٠٥ مما يعنى قبول الفرض العدمى القائل بأنه لاتوجد علاقة بين الجنسية سواء كانت أسيوية أو غير أسيوية أو عربية وأهم سبب فى المتغيرات الظروف الأقتصادية وهو الحاجة إلى المال .

وتؤكد تلك النتائج على وجود علاقة قوية بين المتغيرات الأقتصادية للعمالة الوافدة وأرتكاب تلك العمالة للجرائم على أختلاف نوعيتها لكن درجة أهمية المتغيرات الفرعية الواردة فى الأستبيان تتباين من متغير لأخر لكنها مجتمعة أو منفردة فى تلك الفئة تؤدى إلى أرتكاب الجرائم ، فإذا كان سفر العامل بسبب أقتصادى فإن أرتكابه أيضاً للجريمة يكون السبب الرئيسى فيه أقتصادى بجانب مجموعة من العوامل والأسباب المساعدة الأخرى وهو ما يؤكد على صحة فرض البحث الثانى كتدنى معدلات الأجور وقلة المبالغ المحولة إلى بلده .

وبحساب معامل التوافق Contingence Coefficient الذى يعبر عن مدى وجود أرتباط بين الجنسية والحاجة إلى المال كانت النتائج كما يلى :

Value	Significance
0.121	0.755

مما يعنى أن قيمة Sig ٠,٧٥٥ وهى أكبر من ٠,٠٥ ويدل ذلك على عدم وجود أرتباط بين جنسية مرتكبى الجريمة والحاجة إلى المال .

صحة الفرض الثالثة :

بدراسة درجة الموافقة على ظروف وعلاقات العمل داخل المنظمات الكويتية كأحد الدوافع لأرتكاب العمالة الوافدة للجرائم كانت النتائج كمايلى :

ويمكن ترتيب الأسباب والدوافع التى أدت إلى أرتكاب العامل لجرائم بسبب ضعف ظروف وعلاقات العمل من حيث درجة أهميتها إلى تدنى معدلات الأجور ثم عدم المساواة فى الأجور والتأخير فى صرف الأجور وقلة تحويلات العمال إلى بلادهم لأسرهم ، ثم تأتى بعد ذلك باقى المتغيرات والأسباب أخرى .

وقد أثبتت الدراسة فى عرضها لخصائص مجتمع الدراسة أن نسبة ٤١,٤٪ يحصلون على دخل شهرى أقل من ١٠٠ دينار مما يعنى أن ضعف الأجور وتدنى الظروف الأقتصادية والمالية مترابطين ووجودهما معاً يؤدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم وزيادة معدلاتها وبدراسة العلاقة بين الجنسية وتدنى معدلات الأجور لفئة الحرفيين من قطاع الإنتاج والتشغيل بصفة خاصة تم أستخدام إختبار كا² كما يلى :

الفرض العدمى : لاتوجد علاقة بين الجنسية وتدنى معدلات الأجور .

الفرض البديل : توجد علاقة بين الجنسية وتدنى معدلات الأجور .

جدول رقم (١٠)

ظـروف وعـــلاقات العمـــل	متوسط درجة الموافقة
١ - صعوبة التكيف مع المجتمع	٣,٤٩٢٢
٢ - أختلاف العادات والتقاليد	٣,٥٠٠٠
٣ - الشعور بالأضطهاد	٣,٧١٠٩
٤ - الحرمان من الأجازات	٣,٦٧١٩
٥ - تجاوزات مالية فى العمل	٣,٢٣٤٤
٦ - الشك من الرؤساء	٣,٠٣١٢
٧ - خلل فى شخصية الرؤساء	٢,٩٢٩٧
٨ - ضعف المستوى التعليمى للرؤساء	٢,٨٩٠٦
٩ - خوف وقلق العامل من إنتهاء عقده	٢,٧٠٣١
١٠ - الأندفاع والرعونة من العامل	٢,٩٤٥٣
١١ - الأستفزاز وسرعة الغضب	٣,٣٧٥٠
١٢ - التأخير فى صرف الأجور	٣,٩٢٩٧
١٣ - تدنى معدلات الأجور	٤,٠٣٩١
١٤ - عدم المساواة فى الأجور	٣,٩٦٠٩
١٥ - قلة تحويلات العمال إلى بلادهم	٣,٨٤٣٨

بأستخدام حزم البرامج الإحصـائية Spss أمكن أختبار كا^2 فكانت النتائج كما يلى :

Chi-Square	Value	Df	Significance
Person	10.361	4	0.03

نلاحظ أن قيمة معنوية Sig أقـل من ٠,٠٥ مما يعنى رفض الفرض العـدمى القـائل بأنه لاتـوجد عـلاقة بين الجنسـية وتدنى معدلات الأجور .

وبحسـاب معامل التوافق الذى يعبر عن مـدى وجود أرتباط بين الجنسية وتدنى معدلات الأجور كانت النتـائج كمـا يلى :-

Value	Significance
0.0274	0.03

مما يعنـى Sig أصغر من ٠,٠٥ ويدل ذلك على وجود أرتباط بين الجنسية وتدنى معدلات الأجور حيث التبـاين الواضـح بين الجنسيات الأجنبيـة وبصفة خاصـة الأسـيوية والتى ترضـى بالدخل الشهرى الذى تحصل عليه مقارنة بالجنسيات العربية التى تطالب دائمـاً بزيادة معـدلات الأجـور حيث الألتـــزامات العائلية كبيرة لديه ومسئوليات المعيشة والظروف الأقتصـادية فى البلاد العربيةأفضـل من البــلاد الأسـيوية مثل سـيلان وبنجلادش والتى يكثر فيها الفقر حيث بلغ عدد السكان الذين يعيشـون على أقل من دولار يومياً فى بلد مثل بنجلادش ٢٩,١٪ من مجموع السكان والهند وهى تمثل أكـبر جاليـة فى الكـويت ٤٤,٢٪ ، بينما دولة مثل مصر عدد السكـان الذين يعيشـون على أقل من دولار يومياً ٣,١٪ و الأردن ٠,٢٪ من مجموع السكـان [٣٥] .

أيضاً بدراسة العـلاقة بين الجنســية والتأخير فى صـــرف الأجور للعمالة الوافدة تم أستخدام أختبار كا^2 كما يلى :

الفرض العدمى : لاتوجد علاقة بين الجنسية والتأخير فى صرف الأجور .

الفرض البديل : توجد علاقة بين الجنســية والتأخـير فى صرف الأجور .

بأستخدام حزم البرامج الإحصـائية Spps أمكن أختبار كا^2 فكانت النتائج كما يلى :

Chi-Square	Value	Df	Significance
Person	9.905	4	0.04

نلاحـظ أن قيمة معـنوية Sig أقل من ٠,٠٥ مما يعنى رفض الفرض العدمى من عدم وجود علاقة بين الجنسية والتأخر فى الأجور .

وبحساب معامل التوافق الذى يعبر عن مدى وجـود أرتباط بين الجنسية والتأخير فى صرف الأجور للعمـالة الوافدة كانت النتائج كمايلى :

Significance	Value
0.04	0.268

ممايعنى أن قيمة Sig أصغر من ٠,٠٥ فيدل ذلك على وجود أرتباط بين الجنسية والتأخر فى صرف الأجور حيث يعـد أحد أهم أسباب أرتكاب الجرائم فى الكـويت لأن العامل الوافد بصفة خاصة يذهب للعمـل فى خارج بلده لحاجة أقتصـادية ومن ثم صرف الأجور ضرورى له ولأسرته فيقوم بتحـويل جزء منه ، أما المواطن الكـويتى فعدم صـرفه أو التأخـير فى صـرف الأجـور بالنسبة له لايعد سبباً كافياً لأرتكاب الجرائم حيث الأستقـرار النفسى وإمكـانية المساعدة من الأهل عكـس الوافد الذى يعتبر نفسـه فى مجتمـع غريب ومساعدة الأخـرين من ذويه محـدودة سواء كان يحمل الجنسية العربية أو الأجنبية .

وأثبتت الدراسة أن عامل الأجور مثل أعلى سبب وأهمية من حيث الدافع إلى أرتكاب الجريمـة بمتوسط حسابى ٣,٥٧٧ يليه أخـتلاف العـادات والتقـاليد بمتوسـط حسابى ٠٣,٥٧٧٧ ثم الظروف النفسية بمتوسط حسابى ٣,١٦٠٢ وأخيراً العـلاقة مع الرؤساء بمتوسط حسابى ٣,٠٧٦٨ .

صحة *الفرض الرابع* :

بدراسـة درجة الموافقـة على ضعف التشـريعات الحـاكمة للعمالة الوافدة فى الكويت كأحد أسباب أرتكـاب الجـرائم كانت الجرائم كما يلى :

جدول رقم (١١)

ضعف التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة	متوسط درجة الموافقة
١ - ضعف ضوابط وشروط أستقـدام العمـالة الوافـدة	٤,٠٣٩١
٢ - إخلال مكاتب أستقدام العمالة بقوانين الإقامة والعقد	٤,٢٠٣١
٣ - عدم كفاية العقـوبات الرادعـة فى قـانون العمـل	٤,١٦٤١
٤ - عدم كفاية العقوبة على المتاجرين فى إقامة العمـالة الوافـدة	٤,١٧١٩
٥ - ضعـف التشـريعات الحاكمـة لسـياسات الأجـور	٤,١٢٥٠
٦ - عدم التنسيق مع البلـد المصـدر للعمـالة الوافدة	٤,١٥٦٣
٧ - عـدم الـتزام الكفـلاء بـتوفـير العمـل المناسب	٤,١٣٢٨

ويمكـن ترتيـب الأسـباب والدوافـع التى أدت إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم من حيث درجة أهميتهـا فجـاء عدم التزام مكاتب أستقـدام العمـالة وإخـلالهم بقـوانين الإقامة وشروط العقد مع العامل أحـد أهـم الدوافـع لأرتكـاب الوافد للجريمة يليه عدم كفاية العقوبة على المتـاجرين فى إقـامة العمالة الوافدة وعدم كفـاية العقـوبات فى قـانون العمـل لأصحاب الأعمال والمرؤوس يليه عدم التنسيق مع البلد المصدر للعمالة الوافدة ثم باقى المتغيرات الأخرى .

وهذا الترتيـب يبـين إلى أى مدى أصبحـت تجـارة الإقـامة ظاهرة خطيرة ليست فى الكويت وحدها بل فى كل دول الخليج يجب معالجتها تشريعياً وتنظيمياً بالإضافة إلى التزام مكـاتب أستقـدام العمالة بشروط العقد المبرم مع العامل وتحديد الدولة لأحتياجاتها من العمـالة الوافـدة فى التخصصـات المختلفـة وأستقدام أفضل نوعية من العمالة بدلاً من الأعتمـاد على الكم

وبدراسة هل هـنـاك عـلاقة بين إخلال مكاتب أستقـدام العمالة الوافدة بشـروط العقـد وقـانون الإقـامة من جهـة والجنسـية من جهة أخرى تم أستخدام أختبار كا[٢] كما يلى:

الفرض العدمى : لاتوجـد علاقـة بين الجنسية وإخلال مكاتب أستقـدام العمـالة بشـروط العقـد

الفرض البديل : توجـد علاقـة بين الجنسـية وإخـلال مكـاتب أستقـدام العمـالة بشـروط العقـد

بأستخـدام حزم البرامج الإحصائية Spss أمكن أختبار كا[٢]

فكانت النتائج كما يلى :

Chi-Square	Value	Df	Significance
Person	6.294	4	0.178

نلاحظ أن قيمة معنوية Sig أكبر من ٠,٠٥ مما يعنى قبول الفرض العدمى القائل بأنه لاتوجـد عــلاقة بين الجنســية وإخلال مكاتب الأستقدام .

وبحساب معامل التوافق الذى يعـبر عن مدى وجـود أرتباط بين الجنسية وإخلال مكاتب الأستقـدام بشـروط العقـد كانت النتائج كما يلى :-

Value	Significance
0.216	0.178

مما يعنى Sig أكبر من ٠,٠٥ ويدل ذلك على وجود أرتبـاط بين جنسية العامل مرتكبى الجريمة وإخلال مكـاتب أستقـدام العمالة بشروط العقد المبرم معه .

أختبار صحة الفرض الخامس :

ينص الفرض الخامس للدراسة على " لاتختلـف تصـورات المبحوثين حول أسباب أرتكـاب العمـالة الوافـدة للجـرائم فى المجتمـع الكويتى بأختلاف المتغـيرات والعوامل الديموجرافية " وكانت نتائج صحة الفرض على النحو التالى :

جدول رقم (١٢)

نتائج تحليل العلاقة بين المتغيرات الديمجرافية

لعينة الدراسة والمتغيرات الأقتصادية والمالية كسبب فى أرتكاب جرائم العمالة الوافدة

المتغيرات الاقتصادية والمالية / المتغيرات الديمجرافية	الظروف الاقتصادية		الظروف والمتطلبات المعيشية	
	كا[٢]	معامل التوافق	كا[٢]	معامل التوافق
الســـن	١٨,٩٦٧ (٠,٠١٥)	٠,١٧٠ (٠,٠١٥)	١٧,٤٣٢ (١,٠٢٦)	٠,٢٠٨ (١,٠٢٦)[*]
الجنسيـــة	٢٤,٧٢٤ (٠٠٠)	٠,١٩٣ (٠٠٠)	٩,٨٩٨ (٠,٠٤٢)	٠,١٥٩ (٠,٠٤٢)
الحالة الإجتماعية	٧٧,٥٥٠ (٠٠٠)	٠,٣٢٩ (٠٠٠)	١٧,٥٢٦ (٠,١٣١)	٠,٢٥٩ (٠,١٣١)
الحالة التعليميـة	٤٢,٠٠٢ (٠,٠١٣)	٠,٢٤٨ (٠,٠١٣)	٢٦,٧٧٣ (٠,٣١٥)	٠,٢٥٥ (٠,٣١٥)
المهنـــة	٦,٩٣٥ (٠,١٣٩)	٠,١٠٤ (٠,١٣٩)	٢,٨٠٢ (٠,٥٩١)	٠,٠٨٥ (٠,٥٩١)
الـدخـــل	٣٦,٤٤٤ (٠٠٠)	٠,٢٣٢ (٠٠٠)	١٩,٤٧٥ (٠,٠٨٧)	٠,٢٢٠ (٠,٠٧٨)

(*) علاقة ذات دلالة معنوية بين كلا المتغيرين عند مستوى معنوية أقل من ٠,٠٥

المصدر : من أعداد الباحص بالأعتماد على نتائج تشغيل الحاسب الألى (برنامج Spss) .

تشير معطيات الجدول رقم (١٢) أنه لاتوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين متغير السن والحالة التعليمية والمهنية بين تصورات المبحوثين حول الأسباب والدوافع والمتغيرات الأقتصادية والمالية سواء الظروف الأقتصادية أو المتطلبات والظروف المعيشية بأعتبارها الدافع الرئيسى لأرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت .

أما بخصأوص متغيرات الجنسية والحالة الإجتماعية والدخل فإنها ترتبط بعلاقة ذات دلالة إحصائية على مستوى معنوية أقل من ٠,٠٥ مع تصورات المبحوثين حول أهمية ودور الظروف الأقتصادية للعمالة الوافدة فى أرتكابهم للجريمة ، ولاتوجد علاقة بين تلك المتغيرات السابقة والظروف والمتطلبات المعيشية للعمالة الوافدة كسبب فى أرتكاب الجريمة وهذا يعنى أن الظروف الأقتصادية تختلف بحسب الجنسية ومستوى الدخل والحالة الإجتماعية فهى لاتعتبر دافعاً لأرتكاب الجريمة إذا كان مستوى الدخل والحالة الإجتماعية فهى لاتعتبر دافعاً لأرتكاب الجريمة إذا كان مستوى الدخل مرتفعاً وكان العامل مصطحباً معه أسرته ومتزوجاً وتستقر أوضاعه النفسية والإجتماعية وأيضاً تؤثر تأثيراً كبيراً على الجنسيات العربية والأجنبية غير الأسيوية . أما الأسيويين فهم بحسب الأصل يحصلون على دخل ضعيف بالمقارنة بالجنسيات الأخرى .

جدول رقم (١٣)

نتائج تحليل العلاقة بين المتغيرات الديمجرافية

وظروف وعلاقات العمل داخل منظمات الأعمال الكويتية

علاقات العمل / المتغيرات الديمجرافيـة	العلاقات مع الرؤساء		الأجـــور		العادات والتقاليد		الظروف النفسية	
	كا٢	معامل التوافق	كا٢	معامل التوافق	كا٢	معامل التوافق	كا٢	معامل التوافق
الســن	٤٥,٥٦٦ (٠,٠٠٠)	٠,٢٣٧ (٠,٠٠٠)	٢٦,١٣٦ (٠,٠٠١)	٠,٢٢٠ (٠,٠٠١)	٢٧,١١٨ (٠,٠٠١)	٠,٢٧٥ (٠,٠٠١)	١٥,٣٤٦ (٠,٥٥)	٠,٢٣٧ (٠,٥٥)
الجنسيـــة	٥٦,٠٠١ (٠٠٠)	٠,٢٦١ (٠٠٠)	٢٢,٤٥٩ (٠٠٠)	٠,٢٠٥ (٠٠٠)	٣٨,٣٣٨ (٠٠٠)	٠,٣٠١ (٠٠٠)	٣,٨٠٤ (٠,٤٣٣)	٠,١٢١ (٠,٤٣٣)
الحالة الإجتماعية	٤٥,٥٥٧ (٠٠٠)	٠,٢٣٧ (٠٠٠)	٤٧,٢١٦ (٠٠٠)	٠,٢٩١ (٠٠٠)	١٩,٠٩٥ (٠,٨٦)	٠,٢١٨ (٠٠٠)	١٩,٦٤٤ (٠,٠٧٤)	٠,٢٦٧ (٠,٧٤)
الحالة التعليميـة	١٠٤,١٠٨ (٠٠٠)	٠,٣٤٦ (٠٠٠)	٥٩,٩٧٣ (٠٠٠)	٠,٣٢٢ (٠٠٠)	٥٤,٤٤١ (٠٠٠)	٠,٣٥٢ (٠٠٠)	٢٩,١٢٠ (٠,٢١٦)	٠,٣٢٠ (٠,٢١٦)
المهنـة	٢٨,٥٩١ (٠٠٠)	٠,١٨٩ (٠٠٠)	٩,٦٠٣ (٠,٠٤٨)	٠,١٣٦ (٠,٠٤٨)	٧,٥٣٤ (٠,١١٠)	٠,١٣٩ (٠,١١٠)	٧,٨٢٤ (٠,١٩٩)	٠,١٧٢ (٠,١٩٩)
الـدخـل	٥٦,١٢٣ (٠٠٠)	٠,٢٦١ (٠٠٠)	٣٨,٢٦٥ (٠٠٠)	٠,٢٦٤ (٠٠٠)	٦٩,٠٠٥ (٠٠٠)	٠,٣٩٠ (٠٠٠)	١٦,٤٠٣ (٠,١٧٣)	٠,٢٤٥ (٠,١٧٣)

المصدر : من إعداد الباحث بالإعتماد على نتائج تشغيل الحاسب الألى (برنامج SPSS)

وتشير متطلبات الجدول رقم (١٣) على أنه توجد علاقة قوية ذات دلالة إحصائية بين متغيرات الجنس والسن والحالة الإجتماعية والحالة التعليمية والدخل وتصورات المبحوثين وعن ظروف وعلاقات العمل داخل القطاع الخاص الكويتي بإعتبارها أحد أهم أسباب أرتكاب العمالة الوافدة للجريمة بسبب ضعف العلاقة مع أصحاب الأعمال والرؤساء وتدني معدلات الأجور حيث ترتبط بعلاقة ذات دلالة إحصائية على مستوى معنوية أقل من ٥٪ .

أما العادات والتقاليد للعمالة الوافدة داخل منظمات الأعمال الكويتية فهي ترتبط بالجنسية ومستوى الدخل والحالة التعليمية عند مستوى معنوية أقل من ٥٪ ولاترتبط تلك المتغيرات بالظروف النفسية للعمالة الوافدة في الكويت وهذا يعني قبول الفرضية العدمية ورفض الفرضية البديلة بهذا المتغير .

جدول رقم (١٤)

نتائج تحليل العلاقة بين المتغيرات الديمجرافية لعينة الدراسة وضعف التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة

علاقات العمل / المتغيرات الديمجرافية	العلاقات مع الرؤساء		الأجور	
	كا٢	معامل التوافق	كا٢	معامل التوافق
السن	٤٨,٦٢٢٢ (٠,٠٠٠)	٠,٢٦٦ (٠,٠٠٠)	٧,٧٠١ (٠,٦٥٨)	٠,١٧١ (٠,٦٥٨) (*)
الجنسية	٣٩,٤٥٢ (٠٠٠)	٠,٢٤١ (٠٠٠)	٧,٢٣٨ (٠,٢٠٤)	٠,١٦٦ (٠,٢٠٤)
الحالة الإجتماعية	٥٤,٣٠٤ (٠٠٠)	٠,٢٨٠ (٠٠٠)	٢٠,١٤٩ (٠,١٦٦)	٠,٢٧٠ (٠,١٦٦)
الحالة التعليمية	٧٠,١٠٨ (٠٠٠)	٠,٣١٤ (٠٠٠)	٥٤,٢٩٥ (٠,٠٠٤)	٠,٤١٨ (٠,٠٠٤)
المهنة	٣٠,٢٧٣ (٠٠٠)	٠,٢١٣ (٠٠٠)	٤,٥٠٢ (٠,٤٨٠)	٠,١٣١ (٠,٤٨٠)
الدخل	٦٦,٦٥٣ (٠٠٠)	٠,٣٠٧ (٠٠٠)	١٧,٩٧١ (٠,٣٦٤)	٠,٢٥٦ (٠,٣٦٤)

المصدر : من إعداد الباحث بالإعتماد على نتائج تشغيل الحاسب الألي (برنامج SPSS)

(*) علاقة ذات دلالة معنوية بين كلا المتغيرين عند مستوى معنوية أقل من ٠,٠٥

ويوضح الجدول رقم (١٤) نتائج تحليل العلاقة بين المتغيرات الديموجرافية وتصورات المبحوثين حول ضعف التشريعات الحاكمة للعمالة الوافدة بأعتباره أحد أسباب الجريمة بأنه توجد علاقة ذات دلالة أحصائية عند مستوى أقل من ٥٪ بين متغيرات السن والجنسية والحالة الإجتماعية والحالة التعليمية والمهنية والدخل وضعف التنظيم التشريعي لأستقدام العمالة وأليات تنفيذه بأعتباره دافعاً لأرتكاب العمالة للجريمة مما يعنى رفض الفرضية العدمية وقبول الفرضية البديلة فيما يتعلق بهذا المتغير ، وأنه توجد علاقة بين الحالة التعليمية وتصورات المبحوثين حول عدم كفاية العقوبات التى توقع على مخالف قانون العمل وقانون الإقامة عند مستوى معنوية أقل من ٥٪ ولاتوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين متغيرات الجنس والجنسية والحالة الإجتماعية والمهنية والدخل وعدم كفاية العقوبات التى توقع على مخالف قانون العمل وقانون الإقامة فى الكويت مما يعنى قبول الفرضية العدمية ورفض الفرضية البديلة بهذه المتغيرات .

صحة الفرد السادس :

ينص هذا الفرض على أنه توجد علاقة بين قصور أساليب ووسائل الجهاز الأمنى الكويتى فى مواجهة جرائم العمالة الوافدة ، وضعف مستوى أداءه حيث وضع المشرع الكويتى مجموعة من الضوابط والأساليب التى تنظم العمل للأجانب بصفة عامة فى الكويت منها عدم جواز أصطحاب العامل لأسرته إذا كان الدخل الشهرى لايقل عن ٤٠٠ دينار وتمثل فئة العمال من قطاع الإنتاج والتشغيل أقل دخل فى هذا المجتمع رغم أنها تمثل عصب النشاط الأقتصادى الكويتى لذلك تحرم من أصطحاب أسرتها فيتجه السلوك الإنحرافى لهذه الفئة إلى جرائم العرض والسمعة ويرتبط بذلك أيضاً تدنى الأجور والتأخير فى صرفها مما يترتب عليه التأخير فى التحويل لأسرهم فى بلد المنشأ وضعف ضوابط أستقدام العمالة الوافدة مما يترتب عليه وجود الكثير من العمالة المخالفة والمتسللة بالاضافة إلى تجارة الإقامة وإخلال مكاتب الأستقدام بشروط العقد المبرم مع العامل بالإضافة إلى ذلك ضعف الخطط الأمنية والإدارية والقصور فى التنسيق بين الإدارات الأمنية المختلفة حيث يتعامل الجهاز الأمنى من منطلق أزمة الإدارة وليست إدارة الأزمة لذلك أدى ضعف أساليب مواجهة الجهاز الأمنى لجرائم العمالة الوافدة إلى ضعف مستوى أداءه وزيادة معدلات جرائم تلك الفئة وهو ما يؤكد على صحة فرض الدراسة السادس لذلك وضع الباحث مجموعة من الأساليب المقترحة تمثل من وجهة نظره ألية لمواجهة والتقليل من معدلات جرائم العمالة الوافدة وتناميها المضطرد.

وبدراسة درجة الموافقة على الأساليب والوسائل التى أقترحها الباحث للحد من ظاهرة جرائم العمالة الوافدة فى الكويت كانت نتائج المبحوثين كمايلى :

جدول رقم (١٥)

وسائل وأساليب مواجهة جرائم العمالة الوافدة فى الكويت	متوسط درجة الموافقة
١ - التقليل من قيود الألتحاق بعائل .	٤,١٦٤١
٢ - زيادة الأجور للعمالة الوافدة .	٣,٩٤٥٣
٣ - الحد من الأعتماد على الكم والتركيز على نوعية العمالة الوافدة .	٣,٥٥٤٧
٤ - الإحلال التدريجي للعمالة الوطنية والعربية محل العمالة الأجنبية .	٣,٣٩٨٤
٥ - التنسيق مع البلد المصدر ووضع شروط وضوابط لأستقدام العمالة .	٤,١٠٩٤
٦ - السماح للعمالة الوافدة على أصطحاب أسرهم للأستقرار النفسى والإجتماعى .	٣,٥٠٠٠
٧ - أستقدام العمالة الوافدة من الدول التى تتفق مع عادات وتقاليد المجتمع الكويتى .	٣,٨٤٣٨
٨ - إلزام الكفلاء بتوفير العمل المناسب للعمالة الوافدة .	٣,٣٧٥٠
٩ - إلزام مكاتب الإقامة بقوانين الإقامة وشروط العقد .	٤,٢٨٨١
١٠ - عمل حملات تطهير فى البلاد لأستبعاد العمالة المخالفة والمتسللة .	٣,٦٣٢٨

تابع جدول رقم (١٢)

وسائل وأساليب مواجهة جرائم العمالة الوافدة فى الكويت	متوسط درجة الموافقة
١١ - ضرورة التوعية الإعلامية والأمنية للوقاية من جرائم العمالة الوافدة .	٣,٥٣٩١
١٢ - التعديل التشريعى لقانون الإقامة وقانون العمل .	٣,٧٨١٣
١٣ - تشـديد العقـوبة على المتاجرين فى الأقــامة .	٣,٦٧٩٧
١٤ - تشجيع الأستثمارات الخاصة وتبنيها لسياسة عمالية تشجع على زيادة معدل التنمية والقيام بدور أكثـــر فعاليــــه .	٣,٤٥٣١
١٥ - تشديد العقوبة فى الجرائم المستحدثة المرتكبة من قبل الوافدين .	٣,٥١٥٦
١٦ - التخطـيط الأمنى الأستراتيجـى لمواجهـــة جرائـم الوافــدين .	٣,٧٧٣٤
١٧ - التنســـيق بين الإدارات الأمنيـــة المختلفـة .	٣,٩١٤١
١٨ - زيادة القوى العاملة فى جهاز الشرطة الكويتى .	٣,٧٥٠٠

ويمكن ترتيـب الوســائل والأســاليب المقــترحة لمواجهـــة ومكافحة جرائم العمالة الوافدة فى الكـويت من حيــث درجـــة أهميتها وموافقة المبحوثين عليها كمايلى :

١ - التزام مكاتب الإقامة بشروط العقد وقانون الإقامة .

٢ - التقليـــل من قــــــيود الإلتحـــــاق بعــــائل .

٣ - التنسـيق مع البلد المصـدر للعمـالة و وضع شروط وضوابط موضـــوعيـــة لأستقــــدام العمـــــالة الــوافـــــدة .

٤ - زيـــــادة الأجـــــور للعمـــــــالة الوافـــــدة .

٥ - التنســـــيق بـــــين الإدارات الأمنيــــــة المختلفـة .

٦ - التعـديل التشــريعى لقـانون العمــــل والإقـــامـــــة .

٧ - أستقدام العمالة الوافدة من الدول التى تتفـق مع عــادات وتقــــاليـــــد المجتمـــــــع الكـــــويتـــــــى .

٨ - التخطيـط الأمنى الأستراتيجـى لمواجهـــة جـرائم العمالة الـوافـــــدة .

٩ - زيــادة القوة العـاملة فى جهـاز الشـرطة الكويتى لمواجهة الزيـــادة المضطـــردة فـى العمـــــالـة الـوافـــــدة .

١٠ - تشــــديد العقـــوبة على المتاجـــــرين فى الإقـــامة .

هـــذه هى أهم عشـر وسائل وأساليـب يمكن لجهاز الشرطة التعـاون مع المؤسسات الأخـرى فى سبيل مواجهة ظاهرة جرائم العمالة الوافـدة لما لهـا من أثـار خطـيرة على الأمن الداخلـى للدولة وأثارها السلبيـة على التنمية الأقتصادية والإجتماعية بالإضافة إلى باقى الأساليب والوسائل التى تأتى فى درجة أقل من حيث أستخدامها وفقاً لإجابات المبحوثين من عينة الدراسة.

وبدراسة هل هناك علاقة بين الجنسية وأول وسيلة يمكن تطبيقها من قبل جهاز الشرطة هو إلزام مكاتب الإقامة بشروط العقد وقانون الإقامة فى حالة إخلاله بذلك وبيـــن جنسـيـة العامل الوافد ثم أستخدام كا[٢] كما يلى :

الفرض العدمى : لاتوجد عـلاقة بين الجنسية والـزام مكاتب الإقامة بشروط العقد وقانون الإقامة .

الفرض البديل : توجد علاقـة بين الجنسـيـة وإلزام مكـــاتب الإقامة بشروط العقد وقانون الإقامة .

بأستخدام حـزم البرامج الإحصائية Spss أمكن أختبار كا[٢] فكانت النتائج كمايلى :

Chi-Square	Value	Df	Significance
Person	6.567	4	0.161

نلاحظ أن قيمــة معنوية Sig أكبر من ٠,٠٥ مما يعنى قبول الفرض العدمى القائل بأنه لاتوجد علاقـة بين جنسيـة العامل والزام مكاتب الإقـامة بشروطـك العقــد وقـــانون الإقــامة .

وبحساب معامل التوافق الذى يعبر عن مدى وجـود أرتباط بين جنسية العامل الوافد وإخلال مكاتب الإقامة بشروط العقد كانت النتائج كمايلى :

Value	Significance
0.221	0.161

مما يعنى أن قيمة Sig ٠,١٦١ أكبر من ٠,٠٥ ويدل ذلك على عدم وجود أرتباط بين جنسية العامل مرتكبى الجريمة ومن خلال مكاتب الإقامة لشروط العقد ويعنى ذلك أن إلزام مكاتب الإقامة بشروط العقد وقانون الإقامة يكون لكل الجنسيات ولايقتصر على جنسيات بعينها دون الأخرى .

المبحث الثانى
النتائج والتوصيات

أولاً : نتائج الدراسة :

تناولت هذه الدراسة أثر العمالة الوافدة على مرفق الأمن فى الكويت حيث الوظيفة الرئيسية لهذا المرفق الحيوى منع أرتكاب الجرائم ومواجهتها بالأساليب الأمنية والإدارية الفعالة لحماية أمن المجتمع وأستقراره وتوصلت الدراسة من خلال معطيات التحليل الإحصائى لبيانات الدراسة وأختبار فرضيتها إلى العديد من النتائج من أهمها مايلى :

١ - الزيادة المضطردة فى أرتكاب الجرائم من الجنسيات الأجنبية وبصفة خاصة الأسيوية التى يأتون فى المرتبة الأولى من مرتكبى الجرائم من الجنسيات المختلفة ٦٠,١٪ من إجمالى مرتكبى الجرائم من الوافدين فى الكويت ، وتمثل جرائم المال أعلى معدل بين جرائم العمالة الوافدة بنسبة ٥٥,١٪ وأحتلت جرائم الشيك بدون رصيد المرتبة الأولى فى جرائم الجنايات الواقعة على المال .

٢ - ضعف مستوى أداء الجهاز الأمنى فى التخطيط لمواجهة ظاهرة جرائم العمالة الوافدة والقصور فى التنسيق بين الإدارات الأمنية المختلفة والمؤسسات الأخرى فى الدولة لمواجهة هذه الظاهرة على الأقل فى بعض المناطق التى تتميز بوجود تجمعات عمالية وافدة عربية وأجنبية تثير الشغب بصفة مستمرة .

٣ - توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تدنى الظروف والمتغيرات الأقتصادية والمالية للعمالة الوافدة فى الكويت وبصفة خاصة الحرفيين وأرتكاب تلك الفئة للجريمة .

٤ - توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين ضعف ظروف وعلاقات العمل داخل منظمات الأعمال الكويتية وبصفة خاصة تدنى معدلات الأجور لفئة الحرفيين والتأخير فى صرف الأجور وأرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت .

٥ - توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين ضعف التشريعات والضوابط الحاكمة لأستخدام العمالة وأليات تنفيذه وبصفة خاصة عدم التزام مكاتب الإقامة بقوانين الأقامة والإخلال بشروط العقد مع العامل وأرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت .

٦ - أثبتت الدراسة وجود أختلافات ذات دلالة إحصائية حول تأثير الظروف والمتغيرات الأقتصادية وظروف علاقات العمل وضعف التشريعات الحاكمة للعمالة على أرتكاب العمالة الوافدة للجريمة بسبب المتغيرات الديموجرافية (السن - الجنسية - الحالة الإجتماعية - الحالة التعليمية - المهنة - الدخل الشهرى) .

ثانياً : توصيات الدراسة :

١ - العمل على التعديل التشريعى لقانون الإقامة وقانون العمل الكويتى واللوائح المنظمة لهما بما يتماشى مع المستجدات العالمية وانتهاج البلاد لسياسة التحرر الأقتصادى والخصخصة وتشجيع الأستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على أن يتضمن :

أ - وضع شروط وضوابط موضوعية لأستقدام العمالة الوافدة بصفة عامة .

ب - تشديد العقوبة المالية على المخالفين سواء العامل أو مكاتب الإقامة أو أصحاب الأعمال فى القطاع الخاص الكويتى .

جـ - التقليل من قيود الألتحاق بعائل وعدم وضع حد أقصى للدخل الشهرى للأستقرار النفسى والإجتماعى للعامل الوافد .

د - إلزام مكاتب الإقامة والكفلاء بشروط العقد ووضع عقوبات على المخالف .

٢ - الحد من الأعتماد على الكم والتركيز على نوعية العمالة الوافدة والإحلال التدريجى للعمالة الوافدة الوطنية والعربية محل العمالة الوافدة الأجنبية التى تختلف عاداتها وتقاليدها عن عادات وتقاليد المجتمع الكويتى ، والأستعانة فقط بالتخصصات النادرة التى لاتتوافر فى المجتمعات العربية.

٣ - الحد من العمالة المتسللة والمخالفة داخل البلاد عن طريق أستعانة الجهاز الأمنى بالتقنيات الحديثة فيما يتعلق بتسجيل العمالة وتحركاتهم داخل البلاد وعمل دورات تدريبية مستمرة للعاملين بالمرفق الأمنى فى هذا الشأن .

٤ - التنسيق بين الحكومات العربية والحكومة الكويتية بصفة خاصة فيما يتعلق بعمل الحرفيين فى القطاع الخاص الكويتى من الجنسيات العربية المصدرة لتلك العمالة تتضمن تحديد الحكومة الكويتية لأحتياجاتها من هذه الفئة بحسب الكم والنوعية وأن يكون ذلك وفق خطة سنوية مثل القطاع الحكومى الكويتى مما يؤدى إلى التقليل من حجم البطالة لهذه الفئة والقضاء على ظاهرة العمالة المتسللة والمخالفة داخل المجتمع الكويتى .

٥ - وضع جهاز الأمن الكويتى لإستراتيجية أمنية تستهدف مواجهة تنامى جرائم العمالة الوافدة قوامها :

أ - الأستفاد بتكنولوجيا المعلومات فيما يتعلق بتسجيل العمالة وتحركاتها داخل البلاد .

ب - التخطيط الأمنى القائم على أسس علمية سليمة .

جـ - التنسيق بين الإدارات الأمنية المختلفة وباقى مؤسسات الدولة ذات الصلة بظاهرة العمالة الوافدة مثل مجلس الأمة والمنظمات الإنتاجية والخدمية فى القطاع الخاص والحكومى . .

د - زيادة إعداد القوى العاملة فى جهاز الشرطة (ضباط - ضباط صف) خلال السنوات العشرة القادمة بما يتناسب وحجم السكان بصفة عامة وزيادة العمالة الوافدة داخل البلاد بصفة خاصة .

الهوامش والمراجع

١ - Elkan : Circular Migration and the Growth of Towns East Afriac International Labor Review , Vol. 96 , 1976 , P. 582 .

وقد أشارت هذه الدراسة إلى وجود نوع أخر من الهجرة وهى الهجرة الدائرية أى حالة العمال الريفيين المهاجرين إلى المدينة للعمل بها لفترة زمنية قصيرة ، د/لبنى عبد الله القاضى ، أثر العمالة الأجنبية فى التغيير الأجتماعى فى الدول العربية ، دار النشر ، المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض ، ط ١٤١٠ هـ ، ص ص ٧٠-٧٢ .

٢ - نجلاء أنور الأهوانى ، هجرة العمالة المصرية إلى الدول النفطية وعلاقتها بالتغيرات الهيكلية فى الأقتصاد المصرى ١٩٦٧-١٩٨٠ ، رسالة دكتوراة غير منشورة ، جامعة القاهرة ، كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١٢١ ، ياسر محيى الدين عبده خليل ، الأثار الأقتصادية والإجتماعية لهجرة العمل السودانى إلى الدول العربية ، رسالة ماجستير غير منشورة - جامعة القاهرة ، كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٥ ، ص ٢٧٨ .

A.La quian , People on the Move , New York , U.N Fand for Population Activies , Vol. 7 , No. 3 , 1980 , P. 36.

٣ - د/ عبد الله الصعيدى ، التأثير التبادلى بين الظروف الأقتصادية والجريمة دراسة فى مجال العلاقة بين الأقتصاد والأمن ، مجلة الفكر الشرطى ، شرطة الشارقة ،الإمارات العربية المتحدة ، المجلد الخامس ، العدد الأول يونية ١٩٩٥ ، ص ٦٥ .

٤ - محمد مدحت المراسى ، تطور البناء التنظيمى لوزارة الداخلية ، دراسة تحليلية للفترة من عام ١٩٥٢ - ١٩٩١ ، رسالة دكتوراة ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، ط ١٩٩٢ . ص ١٢٠ وما بعدها .

O.W. Wilson , Police Adminisitration , Second Ed , New York , San Francisco - Toronto - London . Mc Graw Hill Company , 1966 , P. 182 .

٥ - د/ حمدى محمد شعبان ، العلاقات العامة وفن التعامل مع الجمهور ، ط ١٩٩٠ ، ص ٨٧ .

٦ - د/ عاطف عبد الفتاح عجوة ، البطالة فى العالم العربى وعلاقتها بالجريمة ، المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ط ١٤٠٦ هـ ، ص٣٦ .

٧ - توجد العديد من الدراسات التطبيقية التى أكدت العلاقة بين الظروف والعوامل الأقتصادية والجريمة منها دراسة العالم الإيطالى Farnasari Diverse والتى شملت عدد كبير من الجرائم المختلفة لعينة من البلاد شملت ايطاليا وانجلترا وايرلندا واستراليا ، كذلك دراسة Charley Booth لسكان لندن والتى دونت نتائجها فى سبعة عشر مجلد توصل فيها إلى أن أكثر من نصف الأحداث الجانحين جاؤا من عائلات فقيرة ، وأن ١٩٪ من هذه العائلات تدخل ضمن عائلة الفقر المطلق ، وفىدراسة لعالم الأجرام البولندى المعاصر Leon Raoinawicz (ليون رادزينوفيتش) توصل إلى العلاقة القوية بين المتغيرات الأقتصادية سواء فى مرحلة الأنكماش الأقتصادية أو حالة الرواج الأقتصادى وبعض الجرائم ، لمزيد من التفصيل يراجع د/ عاطف عبد الفتاح عجورة ، المرجع السابق ، ص ٤٠ - ٤١ .

8 - M Todaro & J Harsiy, Migration Unemployment and Development, A tow Sector Analysis, The American Economic Review, No. 60, May 1970, P. 127.

M. J. Green Wood, The Determinant of Labor Migration in Egypt, Journal of Regional Science No. 9, Vol. 2, 1969, P. 285.

٩ - د/ سيد شوربجي عبد المولى، تأثير الجريمة على خطط التنمية الأجتماعية والأقتصادية فى الوطن العربي، المركز العربي للدراسات التنمية والتدريب، الرياض، ط ١٩٩٤، ص٨٩ وما بعدها، د/ على عبد الرسول، ضرورة التخطيط الأمنى، منشور فى دراسة التنمية الشاملة وعلاقاتها بالأمن، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ط ١٩٨٨، ص ٧٣.

١٠ - د / عباس المجرن، إنتاجية العمل والأجور فى الأقتصاد الكويتي، مجلة التنمية والسياسات الأقتصادية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد الثاني، يونيو (١٩٩٩)، ص ٦٠.

١١ - تتصف سوق العمل الكويتي بوفرة المنشأت الصغيرة الحجم فمتوسط حكم المنشأة عام ١٩٩٥ بلغ ٨,٧ عامل، ويختلف هذا المتوسط حسب المحافظة فهو ١١,٢ فى العاصمة و ٦,٥ فى محافظة حوالى كما يختلف الحكم حسب الشكل القانوني للمنشأة فيصل إلى ١٢٦ فرداً فى المتوسط لدى فروع الشركات الأجنبية يليها الشركات المساهمة المقفلة ٦٦ والشركات المساهمة بالأكتتاب العام ٣٥ عاملاً ومعظم المنشأت فردية الملكية، لمزيد من التفصيل يراجع د/ محمد عدنان وديع، التعليم وسوق العمل، ضرورات الإصلاح حالة الكويت، مقدم إلى المؤتمر العلمي الخامس للأقتصاديين الكويتيين بعنوان أسواق العمل ومشكلة التوظف فى دول مجلس التعاون الخليجي العربي. الكويت، خلال الفترة من ٢٢ - ٢٤ إبريل ٢٠٠١، ص ٢٠.

١٢ - وزارة التخطيط الكويتية، البيانات الأساسية للسكان والقوى العاملة فى ١٩٩٥/٦/٣٠، الإصدار السادس للكويت، ١٩٩٥، ص ٢، روبرت الوني، العوامل المؤثرة على العمالة فى منطقة الخليج العربي، النشرة السكانية (عدد ٣٨)، الأمم المتحدة، اللجنة الأقتصادية والإجتماعية لغرب أسيا ١٩٩١، ص ١٠٢.

L. Nadia, Indian Labor Migration to Gulf Countries. Economic and political Weekly, Vol. 7, February b, 1991. P.350.

13 - Roger Owen, Migrant Workers in the Gulf The Minority right Group, Report. No. 68, 1985, P.18.

14 - S. Russel & M. Al Ramadhan, Kuwait's policy the Gulf Crisis (North Carolina), the Annual Meeting of the Middle East Study Association No. 7, 1993.

15 - L. S. Briks & C. A. Sinclair, International Migration and Development in the Arab Region (Geneva: I.L.O 1980), P. 117.

16 - M. T. Alsadik & W.P. Snavely K Bahrain Qatar and the United Arab Emirates Colonial Past, Present Problems and Futures Prosoects (Cambridge, Lexinton Books, 1972), P.112.

١٧ - راشد سعد الشحي، التخطيط الأمني لوقاية دول الخليج من الجريمة المنظمة، ص ٢٤٣، د / ناول عبد الهادى، مسئولية الفرد والأسرة والمجتمع للوقاية من الجريمة، مجلة الفكر الشرطي، الشارقة، الأمارات العربية المتحدة، المجلد السادس، العدد الرابع، فبراير ١٩٩٨، ص ١٢٥ وما بعدها.

١٨ - عبد الله محمد الطريجي، الأستراتيجية الأمنية وأسس تطبيقها بدولة الكويت، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ط سنة ٢٠٠٠، ص ٢٤٦.

١٩ - محمد البصول، التخطيط الأمنى من أجل تكامل وجود الأجهزة المعنية لمكافحة الجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ص ٢٧٧ وما بعدها.

٢٠ - د / عاطف عبد الفتاح عجوة، البطالة فى العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، مرجع سبق، ص ٣٥ وما بعدها.

٢١ - د / عبد الله الصعيدى، التأثير التبادلى بين الظروف الأقتصادية والجريمة، مرجع سابق، ص ٦٧، محمد خميس إبراهيم، الظروف الأقتصادية والجريمة، دراسة العلاقة التأثيرية المتبادلة بين الظروف الأقتصادية والجريمة، مجلة الفكر الشرطي، شرطة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، المجلد الثانى (العدد الثانى - ربيع الثانى) ١٤١٤ هـ، سبتمبر ١٩٩٣، ص ٢١٣.

٢٢ - د / عاطف عبد الفتاح عجوة، البطالة فى العالم العربي وعلاقته بالجريمة، المرجع السابق، ص ١٥١.

٢٣ - أجريت دراسة فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٧٦ شملت الفترة من ١٩٤٠ - ١٩٧٣ وقد أثبتت أن أرتفاع نسبة البطالة إلى ١٪ أقترن بالأثار الأتية:

زيادة نسبة الأنتحار بنسبة ٤١٪، زيادة الأمراض العقلية بنسبة ٢,٤٪، زيادة نسبة المحكوم عليه بعقوبات سالبة للحرية ٤٪، أرتفاع جرائم القتل بنسبة ٥,٧٪، وعلى صعيد أخر أكدت دراسة فرنسية عن وجود صلة بين أرتفاع البطالة الناجمة عن

الأزمة الأقتصـادية عام ١٩٧٣ وزيـادة معـدلات الجـريمة خاصة جرائم الأعتداء على الأشخاص والأمـوال . لمـزيد من التفصيل يرجع د/ حاتـم بكـار ، أستقصـاء عوامـل الإجـرام وتقويم المجرمين ، منشأة المعارف ، الأسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠١ ، ص ١٢٢ .

24 - Norusis , M. J. Advanced Statistics Guide SPSS inc . USA , 1988 , PP. 125 - 130 .

٢٥ - البنك الدولى ، الأمم المتحدة ، تقرير عن التنميـة فى العالم بعنوان شن هجـوم على الفقـر ، ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ ، ط ٢٠٠٠ ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ص ٢٨٠ - ٢٨١ .

ملحـــق رقم (١)

أستمـــارة أستبيـــان

عـزيـزى

تحية طيبة وبعد ،،،

إن تعـاونك معنا فى الإجابة الدقيقـة على هذا الأستبيان سيكون خير عون لنا فى الوصول لأهداف البحث المتعلـق بأثر العمـالة الوافدة على مرفـق الأمن فى الكـويت لمواجهة الجـرائم المرتكبة من قبلهم ، فبالقدر الذى تمنحـونه من جهد لأستيفـاء أسئلة هذا الأستبيـان وبالمدى الذى تتميز به إجابتكم من الدقة والوضوح سيؤدى إلى تحقيق الدراسة لأهدافها .

شاكرين لكم تعاونكم معنا لأداء رسالتنا سائلين من الله التوفيق ،،،

الباحث

د/ محمد المتولى

أولا . بيانات أولية :

١ - الأسم (أختيارى) : ....

٢ - تاريخ الميلاد : / /

٣ - الجنسية : ....

٤ - الحالة الإجتماعية :

أعزب ( ) متزوج ( ) أرمل ( ) مطلق ( )

٥ - الحالة التعليمية:

أمى	( )	يقرأ ويكتب	( )
مؤهل أقل من المتوسط	( )	مؤهل متوسط	( )
مؤهل عالى	( )	مؤهل فوق المتوسط	( )
مؤهل فوق العالى	( )		

٦ - المهنة أو الوظيفة : ....

٧ - متوسط الدخل الشهرى :

أقل من ١٠٠ دينار	( )	من ١٠٠ إلى أقل من ٢٥٠ دينار	( )
من ٢٥٠ إلى أقل من ٤٥٠	( )	من ٤٥٠ دينار فأكثر	( )

ثانياً : هل الأسباب والدوافع الواردة فى الأستبيان هى التى تؤدى إلى أرتكاب العمالة الوافدة للجرائم فى الكويت :

برجاء وضع علامة (✓) أما كل سبب يبين وجهة نظرك علماً بأن مقياس درجات الإجابة متدرج كما يلى :

(٥) أوافـــق تماماً (٤) أوافـــــــق (٣) أوافق إلى حد ما

(٢) لاأوافـــــق (١) لاأوافق إطلاقاً

الـــرأى / المــؤشـــرات	أوافق تمـاما	أوافق	أوافق إلى حـد مـا	لا أوافق	لا أوافق إطـلاقا
١ - الحــاجــة إلـــى المـــال					
٢ - عدم القدرة على الإنفاق على الأسرة					
٣ - وسيلــة للكســب والتعيــش					
٤ - البطـــــــالـــة					
٥ - عــدم أصطحـــاب الأســرة					
٦ - تقلــبات الأسعــار وأرتفاعها					
٧ - السكـن غـــير مـلائـــم					
٨ - التــأخـير فى دفـــع الديـن					
٩ - صعـوبة التكيف مع المجتمع					
١٠ - أختلاف العـادات والتقاليد					
١١ - الشعـــور بالأضطهـــاد					
١٢ - الحـرمان مــن الأجـــازات					
١٣ - تجـاوزات ماليـة فى العمـل					
١٤ - الشـك من أصحـاب الرؤسـاء					
١٥ - ضعف فى شخصية الرؤساء					

المؤشـــــرات / الــــــرأى	أوافق تمـاما	أوافق	أوافق إلى حـــد مـــا	لا أوافق	لا أوافق إطـلاقا
١٦ - ضعف المستوى التعليمى للرؤساء					
١٧ - خـوف العـامل من إنهـاء العقد					
١٨ - الأنـدفـاع والـرعـونـة					
١٩ - الأستفـزاز وسـرعـة الغضـب					
٢٠ - التـأخير فى صـرف الأجـور					
٢١ - تـدنى معـدلات الأجـور					
٢٢ - عـدم المسـاواة فـى الأجـور					
٢٣ - قلة تحـويلات العمـالة الوافـدة					
٢٤ - ضعـف ضوابـط وشـروط أستقـدام العمالة الـوافـدة					
٢٥ - إخـلال مكاتب أستقـدام العمـالة بشروط العقد					
٢٦ - عدم كفاية العقوبات الرادعة فى قانون العمل وقـانـون الإقـامـة					
٢٧ - عـدم كفاية العقـوبة على المتاجـرين فى إقامة العمـالـة الـوافـدة					
٢٨ - ضعف التشريعات الحاكمـة لسياسات الأجـور					
٢٩ - عدم التنسيق مع البلد المصدر للعمـالة الوافدة					
٣٠ - عدم التزام الكفلاء بتوفـير العمـل المناسـب					

ثالثاً : هل الأساليب والوسائل التالية كافية لمواجهة جرائم العمالة لمواجهة جرائم العمالة الوافدة من وجهة نظرك :

برجاء وضع علامة (✓) أما كل وسيلة تبين وجهة نظرك علماً بأن مقياس درجات الإجابة متدرج كما يلى :

(٥) أوافق تماماً　　(٤) أوافق　　(٣) أوافق إلى حد ما

(٢) لاأوافق　　(١) لاأوافق إطلاقاً

الرأى / المؤشرات	أوافق تماما	أوافق	أوافق إلى حد ما	لا أوافق	لا أوافق إطلاقا
١ - التقليل من قيود الألتحاق بعائل					
٢ - زيادة الأجور للعمالة الوافدة					
٣ - الحد من الأعتماد على الكم والتركيز على نوعية العمالة الوافدة					
٤ - الإحلال التدريجى للعمالة الوطنية والعربية محل العمالة الأجنبية					
٥ - التنسيق المؤسسى مع البلد المصدر ووضع شروط وضوابط لأستقدام العمالة					
٦ - السماح للعمالة الوافدة بأصطحاب أسرهم للأستقرار النفسى والإجتماعى					
٧ - أستقدام العمالة الوافدة من الدول التى تتفق مع عاداتها وتقاليد المجتمع الكويتى					
٨ - إلزام الكفلاء بتوفير العمل المناسب					

المؤشــــرات / الــــرأى	أوافق تمـاما	أوافق	أوافق إلى حـد مـا	لا أوافق	لا أوافق إطــلاقا
٩ - إلزام مكـاتب الإقـامة بشروط العقـد وقـوانين الإقــــامــة					
١٠ - عمـل حمـلات تطهـير فى الـبلاد لأستبعـاد العمـالة المخالفة والمتسللة .					
١١ - ضرورة التوعـيـة الإعـلامية والأمنية للوقاية من جرائم العمالة الوافدة .					
١٢ - التعـديل التشـريعى لقـانون الإقـامة وقـانون العمــــل					
١٣ - تشديد العقـوبة على المتاجـرين فى الأقـامة					
١٤ - تشجيع الأستثمارات الخاصة وتبنيها لسـياسة عماليـة تشجـع على زيادة معـدل التنمـيـة والقيام بدور أكثر فعالــيه					
١٥ - تشـديد العقـوبة فى الجـرائم المستحـدثة المرتكبة من قـبل الوافـدين					
١٦ - التخطيط الأمنى الأستراتيجى لمواجهـة جرائم الـوافـــدين					
١٧ - التنسـيق بـين الإدارات الأمنيـــة المختلفــة					
١٨ - زيادة القوى العاملة فى جهـاز الشرطـة الكويتى					

The Seven-S Model for Organizational Effectiveness " The Case of the Drainage Research Institute"

Dr. Samir M. Farid
Sadat Academy for Management Sciences

A strong-running current in the mainstream of contemporary growing body of literature on management and administration focuses on organizational effectiveness In the crudest sense, and the one common in everyday parlance, effectiveness simply means task performance.That is, effective organizations are those which meet challenges put to them , satisfy demands for services , or solve problems.Thus, effectiveness is a concept , employed to guage the performance of both public and private organizations, which denotes the ability of the organization to produce actual outputs that match the desired inputs. This means that effectiveness involves choosing the right gools. No amount of efficiency. (which is the ability of the organization to do things right) can make up for a lack of effectiveness. Before we can focus on efficiency, we need to be sure that we have found the right things to do[1]. In a word , effectiveness is the ability to determine appropriate objectives : "doing the right thing".[2] Doing things right requires that the organization successfully identifies its critical constituencies: customers , government agencies , financial institutions , labour unions , etc. and then satifies their demands.[3]

Perhaps the most important theme which triggered the interest of academicians and practitioners in the issue of effectiveness was the criteria by wich effectiveness can be assessed. Some of them offered such criteria to use in making that assessment as market share, stability of earnings, employee absenteeism and turnover rates, growth in research and development expenditures, level of internal conflicts, degree of employee satisfaction and clarity of internal communications.[4] Some others tended to use a framework, known as the Mckinsey's Seven-S model to assess effectiveness of different organzations. This study attempts to use this framework to assess the effectiveness of a governmental organzations, i.e. the Drainage Research Institute. The first section of the study explains the Seven-S model. The following sections bring empirical data to bear on this model .

I. The Seven-S Model

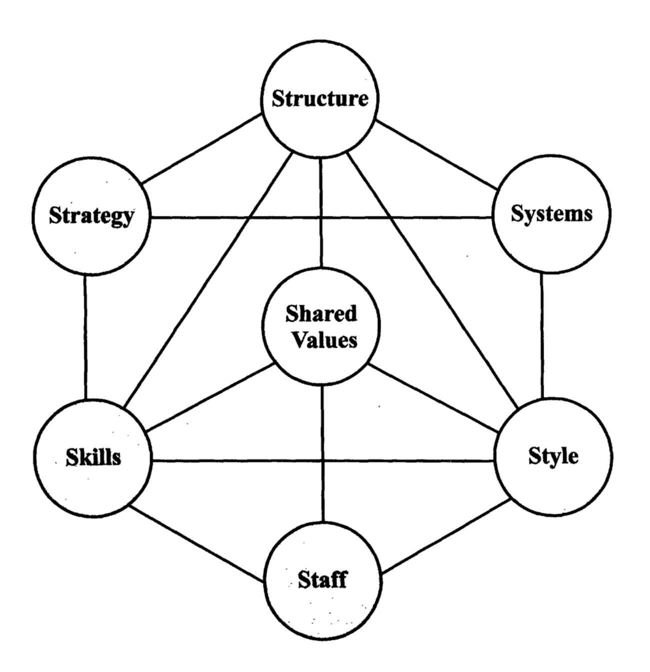
The Seven-S model comprises seven basic dimensions which represent the core of managerial activities. The model is a proposal for organzational effectiveness. Neglecting any one of these basic dimensions could make the effort to change a slow, painful, and even doomed process.[5] The seven dimensions are the "levers" which managers and executives use to influence complex and large organizations. Each of these dimensions are equally important and interacts with all the other dimensions. Any number of circumstances may dictate which of the dimensions will be the driving force in the execution of any particular strategy.[6] The following figure shows the Seven Ss which are:

Strategy : A strategy, according to the model , is a coherent set of actions aimed at gaining a sustainable advantage over competition, improving position vis-à-vis customers, and allocating resources.[7] The model emphasizes that, in practice, the development of strategies poses less a problem than their execution .

Strategy requires that the organization's management should have an accurate grasp of what is taking place in its environment, and must be aware of important trends that might affect its operations. The organization's management must continuously reevaluate its mission and objectives in the light of the opportunities made available, and the threats imposed, by its environment.[8]

Structure : The structure refers to the organization chart and accompanying baggage

Mckinsey Seven-S Model



Source: Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies, (New York : Harper and Row, Publishers, Inc.,1982),p.10.

that show who reports to whom, how effective and efficient the communication system is , the extent to which the organization structure specifies the tasks and responsibilities of different units in clear cut terms. and how tasks are both divided up and integrated. In fact, the Seven-S model adds a contemporary perspective to the problem of organizational structure In today's complex and ever-changing environment,[9] a successful organization may make temporary structural changes to cope with strategic tasks without abandoning basic structural divisions throughout the organization[10]. For example, an organization may incorporate additional departments and sections during its major development efforts while holding onto its traditional departments and sections.

Systems : Systems refer to all the formal and informal procedures that enable an organization gets things done from day to day. They include the processes and flows that allow the organization to function.[11] Examples of such systems are information systems, capital budgeting systems, accounting systems, manufacturing processes. quality control systems, training systems, and performance measurement systems. It is to be noted that systems can overpower expressed strategies. Therefore, a manager might find it difficult. if not impossible. to institute a new strategy if its quality control system is not adjusted to produce the necessary data by each division (as the constituent parts of his department)[12]. For there would be no way to compare the different divisions of the department.

Style: Style does not mean personality. Rather, it is the pattern of substantive and symbolic actions carried out by top managers. Thus. it refers to the tangible evidence of what management considers important by the way it collectively spends effort, time. and attention and uses symbolic behaviour. In this sense ,style communicates priorities more clearly than words alone. and may profoundly influence performance[13]. If it is not what management says is important. it is the way management behaves and acts. For instance, strategic commitment to quality is more successful in organzations whose top managers spend more of their own time seeking out and correcting the causes of failure rather than merely identifying failures after they occur, endevour more consistently to satisfy their customers real needs, appoint more people with experience in improving quality at lower costs. and allocate more money and effort for designing operations systems that produce products and services with extremely small margins of error and mistakes.

Staff : Staff are the people in an organization. Successful organizations view people not interms of individual personalities, but as valuable resources who should be carefully recruited, choosen for the jobs at hand, allocated and developed[14]. Effective organizations are those in which this staffing process can successfully take place within the series of legal constraints that restrict what organization can and cannot do[15]. Within these constraints, top managers devote time and energy to planning the progress and participation of existing managers, and use job assignment policies to actively foster the development of new. second line managers. By the same token. new appointees are given jobs in the mainstream of the organization which make them capable of providing valuable contribution to management system gool attainment. That is, new appointees should be enabled to be effective in their jobs. Talented individuals are assigned mentors, put into fast-track programmes, exposed to top management, and rapidly moved into postions of read responsibility[16].

Skills : Skills refer to those activities an organization does best and for which it is known. In other words, skills are those capabilities that are possessed by an organization as a wole as opposed to the peple in it [17]. For example. the DRI is known for drainage research. Stratigic changes may require the organization to add one or more new skills. Thus, the termination of foreign assistance it receives may force the Institute to add marketing skills to its resources. It may also be forced to give up some of its traditional skills to accelerate progress in other areas.

Shared Values : shared values (or superordinate goals) refer to the guiding concepts and aspirations that unite an entrie organization in some common purpose. These values, guiding concepts and aspirations go beyond simple goal statements in determining corporate destiny. They must be shared by most people in the organization. They have deep meaning within the organization, provide a sense of purpose and a certain stability as other, more superficial characterisics of the organization change. Superordinate values are often captured in a mission statement, but they can also be phrased as a simple slogan. such as " customer service ", or " new area of research".[18]

II Research Design

The Problem and Study Objectives :

Public organizations. whether national or local, share one common characteristic which is significant in terms of its complexity and impact: the need to acquire and maintain effectiveness. The ability of an organization to aquire effectiveness is critical to its very existance and survival. Yet, only little of existing literature that deals with the problem of effectiveness goes beyond the conceptual level of " what should be "to"what is", i.e., to evaluate the effectiveness of various organizations. Thus, little is known about the extent to which an organization is effective, how to assess its effectiveness, and the different aspects that need to be dealt with if effectiveness is to be enhanced. The Drainage Research Institute(DRI),as a case study, is no exception. Its problem, which is common to most Egyptian organizations can be summed up in the following pertinent questions that this research intends to provide answers to as its main objectives:

1- Is the Institute's structure an organic (adhocracy) one that can cope with the changing environment, and help management achieve its objectives ?

2- Is there a coherent set of actions directed towards gaining a sustainable advantage over competition. improving position vis-à-vis customer, and allocating resources ?

3- To what exent do the existing systems (e.g.information systems, capital budgeting systems, quality control systems, performance appraisal systems..etc.) enable the Institute ge things done from day to day ?

4- Is there tangible evidence of what the Institute's management considers important by the way it collectively spends time and attention and uses symbolic behaviour ?

5- Are the employees of the Institute viewed as valuable resources who should be carefully nurtured, developed, guarded, and allocated ?

6- Does the Institute carry out the activities for which it is known in the best possible manner ?

7- Are the values that go beyond simple goal statements shared by most of the Institute's employees ?

Methodology : This study is based on data collected by the structured interview method and by the questionnaire technique. For several months, the author had informal discussions with a number of the staff concerning the Institute's organizational effectiveness. The issue was further examined in a series of meetings conducted during 1997 and 1998 with the Institute's managers and staff. Then a questionnaire was administered in person to the Institute's staff.

The data from the respondents were coded and processed. Where possible and necessary, statistical tests were carried out in order to test for signinficant differences between the different aspects of organizational effectivensess proposed by the Seven-S model.

III The Case Study

As a case study, this research intends to assess organizational effectiveness of the Drainage Research Institutes. In 1975 the Water Research Centre (WRC) was established by Presidential Decree No.830 upon the request of the Ministry of Public Works and Water Resources with the aim of upgading its research units to deal with the unique water resources technical and applied problems on both national and regional levels. The Centre was made responsible for outlining and implementing long-term policies for managing water resources in Egypt in order to cope with national demands. The Centre was

also made responsible for conducting investigations and research work related to the extension of agriculttural lands and water resources assessment, both surface and groundwater. Moreover, the Centre was to find means and ways for utilizing the water resources of the country in the most efficient and cost-effective manner and to study the main side effects of the Aswan High Dam and develop appropriate measures for alleviating them.

Article 3 of the Presidential Decree stated that the Centre is to be consisted of eleven research institues amongst which is the Drainage Research Institute (DRI) responsible for carrying out studies and research in the field of agricultural land drainage and related subjects.

In 1994, Presidential Decree No. 316 stated that the Centre is to be consisted of eleven research Institutes amongst which is the Drainage Research Insitute (DRI) responsible for carrying out studies and research in the field of agricultural lan drainage and related subjects.

In 1994, Presidential Decree No. 316 was issued according to which the WRC was reorganized as the National Water Research Centre. Article 2 of the said Decree specified the main objectives of the NWRC thus:[19]

" The National Water Research Centre is aiming at carrying out studies and research in the field of water resources management; solving the technical and applied problems associated with general policies for irrigation, drainage and water resources; and the means for Utilizing the water resources of the country in the most efficient and cost effective way."

Article 3 of the Presidential Decree No. 830 of 1975, and Article 17 of the Presidential Deree No. 316 of 1994 specified th main tasks and responsibilities of the DRI as follows:[20]

- To develop and test appropriate methods and technologies for planning, design and implementation of drainage systems for water-logging and salinity control for irrigated agriculture.

- To identify the most convenient and economic methods of operation and maintenance of subsurface drainage systems, leading to maximum possible lifetime.

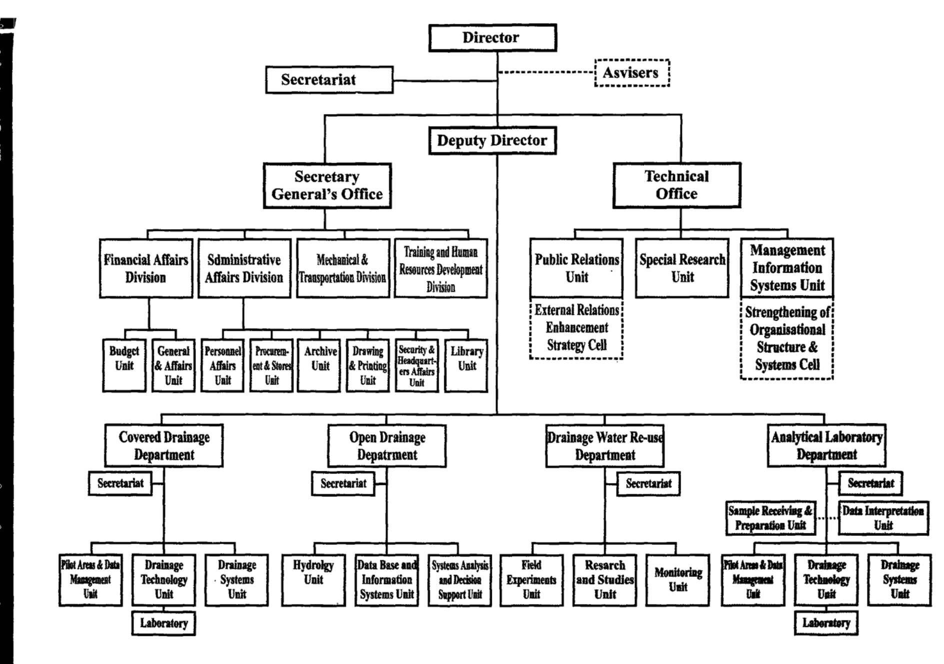
- To develop specifications for drainage materials.

- To determine and evaluate the technical and economic effectiveness of drainage projects and their effects on solis and crops, and to develop strategies and criteria for rehabilitition of subsurface drainage systems.

- To establish drainage coefficients and develop principles for the planning and design of open drains.

- To determine drainage water quantity and quality and the potential of reusing drainage water in irrigation, develop criteria and guidelines of the reuse of drainage water in irrigation, and to carry out environmental impact assessments of the implementation of drainage systems and reusing drainage water.

The Institute's organization structure appears as follows:[21]


Director
Secretariat
Asvisers
Deputy Director
Secretary General's Office
Technical Office
Financial Affairs Division
Sdministrative Affairs Division
Mechanical & Transportation Division
Training and Human Resources Development Division
Budget Unit
General & Affairs Unit
Personnel Affairs Unit
Procurem-ent & Stores Unit
Archive Unit
Drawing & Printing Unit
Security & Headquart-ers Affairs Unit
Library Unit
Public Relations Unit
Special Research Unit
Management Information Systems Unit
External Relations Enhancement Strategy Cell
Strengthening of Organisational Structure & Systems Cell
Covered Drainage Department
Secretariat
Pilot Areas & Data Management Unit
Drainage Technology Unit
Drainage Systems Unit
Laboratory
Open Drainage Depatrment
Secretariat
Hydrolgy Unit
Data Base and Information Systems Unit
Systems Analysis and Decision Support Unit
Drainage Water Re-use Department
Secretariat
Field Experiments Unit
Resarch and Studies Unit
Monitoring Unit
Analytical Laboratory Department
Secretariat
Sample Receiving & Preparation Unit
Data Interpretation Unit
Pilot Areas & Data Management Unit
Drainage Technology Unit
Drainage Systems Unit
Laboratory

The budget of the Institute is paid by the Government of Egypt, based on the DRI's Five Year Plan in which the main research themes and activities of the Institute are laid down.[22] The Institute employs some 160 people of which more than 70 are research staff..[23] The research staff are working in four departments as shown in the above organagramme :
a- The Covered Drainage Department,
b- The Open Drainage Department,
c- The Drainage Water Re-use Department.
d- The Analytical Laboratory Department.

The questionnaire, designed in this study to assess organizational effectiveness, was administered in person to all research and specialized staff of the Institute and distributed as follows :

Research and Specialized Staff	Number	Degree			
		Ph.D	M.Sc.	High Diploma	Bachelor
Research Civil Engineers	32	5	8	3	6
Research Agricultural Engineers	15	6	6	3	-
Specialized Civil Engineers	15	-	7	-	8
Specialized Agricultural Engineers	9	-	-	-	9
Specialized Electrical Engineers	1	-	-	-	1
Specialized Mechanical Engineers	1	-	-	-	1
Total	63	11	21	6	25

IV The Findings

In order to accurately assess the DRI's organizational effectivenecess in terms of the Seven-S Model, findings derived from the responses will be dealt with separately for each of the Seven dimensions of the Model.

1 - Effectiveness of the Strategy

(N=63)

No.	Item	SD (1)		D (2)		A (3)		SA (4)		WF	WM	O
		F	%	F	%	F	%	F	%			
1	The Institute's Management does not have an accurate grasp of what is taking place in its environment.	38	60.3	15	23.8	4	6.3	6	9.5	104	1.65	6
2	The Institute's Management is not aware of important trends that might affect its operations.	48	76.2	9	14.3	2	3.2	4	6.3	88	1.40	8
3	The public does not seem to favourably perceive the Institute and the quality of its services.	21	33.4	33	52.4	4	6.3	5	7.9	119	1.89	4
4	Most employess are not aware of the opportumities presented by the environment.	37	58.7	19	30.2	3	4.8	4	6.3	100	1059	7
5	Most employess are aware of the threats imposed by the environment.	34	54.0	19	30.2	5	7.9	5	7.9	7.9	1.70	5
6	Unique skills and resources that determine the Institute's capabilities are weak.	52	82.5	8	12.7	2	3.2	1	106	78	1.24	9
7	Most employess do not have a clear understanding of what the Institute is about.	58	92.1	5	7.9	-	-	-	-	68	1.08	10
8	Innovation and creativity are not highly valued.	7	11.1	9	14.3	16	25.4	31	49.2	197	3.13	3
9	The Institute's Management does not reevaluate its mission and objectives(in terms of whether they are realistic, or they need modification).	2	3.2	2	3.2	12	19.1	47	74.6	230	3.65	1
10	Lower-level employees are not motivated to carry out management's specific plans.	5	7.6	6	9.5	19	30.2	33	52.4	212	3.37	2

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree,A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

The above figures indicate that, on the whole, the Institute's strategy is a factor positively contributing to its effectveness. 7O percent of the elements that constitute the test for the development and implementation of a high-quality strategy exist, i.e. those elements which scored less than the weighted mean of 2.5. Only three elements need to be given considerable attention in this respect. These are, in order of importance:

1- The re-evaluation of the Institute's mission and objectives: 93.7 percent of the respondents believed that the Institute's management does not re-evaluate its mission and objectives.

2- Motivating lower-level employees to carry out management's specific plan : 82.6 percent of the respondents stated that lower-level employees are not adequately motivated to carry out plans specified by the Institute's management.

3- Recognition and encouragement of innovation and creativity: 74.6 percent of the respondents stated that innovation and creativity are not highly valued.

Otherwise, 84.1 percent of the respondents (60.3 percent strongly disagree, and 23.8 percent disagree) believed that the Institute's management has an accurate grasp of what is taking place in its environment, and 90.5 percent believed that the management is aware of important trends that might affect the Institute's operations. Further, 88.9 percent of the respondents indicated that the Institute's employees are aware of the opportunities presented by the environment, 84.2 percent of the threats imposed by the environment. In addition, all of the respondents were satisfied with the understanding of the employees of what the Institute is about, 95.2 percent with the existance of unique skills and resources that determine the Institute's capabilities, and 85.8 percent with the public's favourable perception of the Institute and the quality of its products and services.

These Figures clearly indicate that the Institute is largely effective in the development and implementation of its strategy. Its employees know where they are going and what their organization is all about. They are aware of the fundamental, unique purpose that their organization attempts to serve, its products and services, and its customers.

Yet, the Institute could become more effective if its top management seeks to re-evaluate its mission with a view to taking into consideration the important, changing internal and external variables which affect the Institute's strategy, and to analyzing existing and potential strengths, weaknesses, opportunities, and threats.

Moreover, the management could enhance the effectiveness of the Institute by adopting policies based on the conviction that motivation provides the best potential source of improved performance and increased productivity.[25] These policies should imply that employees, particulary in lower levels, will be used more efficently, which in turn would lead to higher job satisfaction and better performance.

Finally, innovation and creativity should be highly valued. This can occur if management encourages risk taking and new ideas, supports and fairly evalutes new ideas, rewards and recognizes innovative and creative thinking, and encourages the sharing of new ideas throughout the Institute. It can also occur if management provides clear goals, encourages open interaction with employees at all levels, and actively supports development teams' work and ideas.[26]

2 - Effectiveness of the Structure

(N= 63

No.	Item	SD (1) F	SD (1) %	D (2) F	D (2) %	A (3) F	A (3) %	SA (4) F	SA (4) %	WF	WM	O
1	Some Departments/Units of the Institute are not supportive of each other.	45	71.4	8	12.7	2	3.2	8	12.7	99	1.57	9
2	Communication between different parts of the Institute is missing .	42	66.7	12	19.1	5	7.9	4	6.3	97	1.54	10
3	Duplication of efforts and lack of coordination is evident.	6	9.5	11	17.5	20	31.7	26	41.3	192	3.05	6
4	There is a lack of flexibility of the Institute's management to change to new methods.	4	6.3	7	11.2	13	20.6	39	61.9	213	3.38	4
5	Some Departments/Units within the Institute are slow to respond to the needs of other Departments/Units .	25	39.7	30	47.6	3	4.8	5	7.9	114	1.81	7
6	In general, it is not clear who is responsible for quality control.	-	-	-	-	11	17.5	52	82.5	241	3.83	2
7	Many employess do not know who gives them direction other than the Institute's Director.	2	3.2	4	6.3	6	9.5	51	81.0	232	3.69	3
8	The Institute's organization structure is a mechanistic one,i.e. rigid and stable.	8	12.7	6	9.5	7	11.1	42	66.7	209	3.32	5
9	The handing down of decision-making authority to lower levels in the Institute is not a common practice.	-	-	2	3.2	5	7.9	56	88.9	243	3.86	1
10	The existing structure does not specify the tasks of different Department/Units in clear cut terms.	36	57.1	19	30.2	5	7.9	3	4.8	101	1.60	8

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree, A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

Contrary to the strategy of the Institute, its structure is ineffective. 60 percent of the items which characterize structural effectiveness are lacking. These are :

1-Delegation of decision making: 96.8 percent of the respondents(88.9% strongly agree and 7.9% agree) stated that it is not a common practice to hand down decision making authority to lower levels in the Institute. This means that rigid centralization of authority prevails and becomes disadvantageous especially in a situation. like that of the Institute, where: a) the organization is increasing in size and top managers cannot keep up with their increased work load, b) the organization's clients are physically separated over a vast geographical area and quick services need to be provided, c) the products of the organization are more or less heterogeneous (covered drainage, open drainage, drainage water re-use ...etc.), and d) creativity is desirable and employees need more freedom to find better ways of doing things.[27]

2- Responsibility for Quality Control: All respondents indicated that it is not clear who is responsible for quality control in the Institute. Simply stated, the process of making the quality of finished products and services what it was planned to be is absent.[28] Consequently, managers cannot compare the quality of products and services produced to organizational quality standards, and hence cannot take steps to maintain the level of product quality dictated by th situation .

3-Drecting: 90.5 percent of the respondents stated that many employees do not know who gives them direction other than the Institute's Director. For one thing, this is another indication of the rigid centralization that prevails. Moreover, this tendency de-emphasizes the role of direct superiors and managers in letting their subordinates know precisely what is expected of them, giving them specific guidelines for performing tasks, scheduling work, setting standards of performance, and making sure that they follow standard rules and regulations.[29]

4- Flexibility: 82.5 percent of the respondents stated that the Institute's management is not flexible enough to change to new methods and the status quo is its mode, that is, the existing state of conditions in the organization is supported by management. The problem here is that when the organization, any organization, does not have the type of leadership which anticipates, recognizes, neutralizes, or adapts to the internal and external pressures, not only its effectiveness but also its very survival is threatened.

5- Rigidity : 77.8 percent of the respondents believed that the Institute's organization struture is a mechanisitc one. This contributes to organizational inffectiveness since the structure is characterized by specialized jobs and responsibilities, precisely defined, unchanging roles, and a rigid chain of command based on centralized authority and vertical communication.

6- Coordination: 73 percent of the respondents indicated that duplicationof efforts and lack of coordination is evident in the Institute. This means that organizational effectiveness suffers because of the difficulty to achieve the orderly arrangement of group effort to provide unity of action in the pursuit of a common purpose. In a situation where coordination is lacking, it would be difficult to encourage the completion of individual portion of a task in a synchronized order that is appropriate for the overall task.[30]

However, there are a number of positive aspects in the structure that contribute to organizational effectiveness, namely some departments and units within the Institute are not slow to respond to the needs of other departments and units, the existing structure specifies the tasks of different departments and units in clear cut terms, some departements and units are supportive of each other, and communication between different parts of the Institute is relatively good.

3 - Effectiveness of the Systems

(N=6.)

No.	Item	SD (1) F	SD (1) %	D (2) F	D (2) %	A (3) F	A (3) %	SA (4) F	SA (4) %	WF	WM	O
1	The Institute is dependent on the Central Government for its budget.	2	3.2	3	4.8	10	15.8	48	76.2	230	3.65	4
2	The Institute has little control over revenue or budget .	3	4.8	6	9.5	13	20.6	41	65.1	218	3.46	6
3	Appointment of the Institute's personnel is made by the Central Government.	11	17.5	13	20.5	7	11.2	32	50.8	186	2.95	7
4	There appears to be a lack of performance standards.	50	79.4	10	15.8	1	1.6	2	3.2	81	1.29	9
5	Some bypassing of the formal chain of command exists .	2	3.2	2	3.2	8	12.6	51	81.0	234	3.71	3
6	Employee accountability for performance is lacking.	46	73.0	7	11.2	6	9.5	4	6.3	94	1.49	8
7	The bonus system is not effective for rewarding job performance.	2	3.2	4	6.3	14	22.2	43	68.3	224	3.56	5
8	The training budget is very low.	2	73.0	1	1.6	4	6.3	56	88.9	240	3.81	2
9	There appears to be no career development plan for employees.	51	81.0	8	12.7	4	6.3	-	-	79	1.25	10
10	Most promotions are based on seniority.	1	1.6	2	3.2	3	4.7	57	90.5	242	3.84	1

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree,A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

The Systems dimenision scale employed consists, like the other six dimensions, of ten items. Interestinghy enough, only three of the ten items meet the requirements of organizational effectiveness in terms of the formal and informal procedures that enable the organization (the Institute) gets things done from day to day, and the processes and flows that allow the organization to function. The first is the existance of career development plans for the Institute's employees. 93.7 percent of the respondents strongly disagreed, and disagreed with the item stated thus: There appears to be no career development plan for employees. This means that there exists a system whereby employees can choose their goals and identify the means of attaining those desired objectives. It also means that employees are provided with the means of attaining objectives and are encouraged to use those means.[31]

The second is the existance of performance standards whereby what is to be measured and what level of performance is satisfactory can be established. 95.2 percent of the respondents strongly disagreed, and disagreed with the statement of the lack of performance standards.

The third is the employees accountability for performance. 84.2 percent of the respondents believed that there is a fairly adequate system for holding employees responsible for the work assigned to them. This system reflects the management philosophy whereby individuals are held liable, or accountable, for how well they use their authority and live up to their responsibility of performing determined activities.

Apart from these three items, responses indicated that there are difficiencies in the promotion, training, chain of command, budgeting, rewarding, controlling, and appointment systems. It is in this dimension, i.e. systems, that organizational effectiveness suffers considerably.

4 - Effectiveness of the Style

(N= 63

No.	Item	SD (1)		D (2)		A (3)		SA (4)		WF	WM	O
		F	%	F	%	F	%	F	%			
1	There is an employee perception of favouritism in many areas of the DRI.	37	58.8	14	22.2	7	11.1	5	7.9	106	1.68	6
2	There does not appear to be enough team management (Leadership) .	32	50.8	9	14.3	10	15.8	12	19.1	128	2.03	4
3	There is great operational knowledge but action is limited.	42	66.7	4	6.3	10	15.8	7	11.2	108	1.71	5
4	Some Head of Departments Managers are seen when there is a problem.	41	65.2	10	15.8	8	12.7	4	6.3	101	1.60	7
5	Head of Departments Managers take a reactive rather than proactive stance.	50	79.4	3	4.8	4	6.3	6	9.5	92	1.46	10
6	People are afraid to take a chance for fear of ridicule or embarrassment.	11	15.5	14	22.2	6	9.5	32	50.8	185	2.94	1
7	Less creativity and risk taking is apparent in the Institute.	46	73.0	9	14.3	3	4.8	5	7.9	93	1.48	9
8	There appears to be a lack of public information and outreach efforts.	8	12.7	14	22.2	22	34.9	19	30.2	178	2.83	2
9	Some management styles are intimidating rather than motivating.	13	20.6	11	17.5	15	23.8	24	38.1	176	2.79	3
10	Weak feed back on performance is evident at many levels .	41	65.0	12	19.1	8	12.7	2	3.2	97	1.54	8

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree, A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

As to how management acts and what it considers important by the way it collectively spends time and attention and uses symbolic behaviour to influence performance, it would appear that the style is an effective dimension which contributes to the overall organizational effectiveness of the Institute. Respondents referred to only three items which negatively affect organizational effectiveness in terms of the style of the Institute's management. These are:

1- Fear of employees of ridicule or embarrassment: 60.4 percent of the respondents(50.9 percent strongly agree and 9.5 percent agree) stated that employees are afraid to take a chance for fear of ridicule or embarrassment. It seems that the management is not genuinely desiring employees to participate in problem solving and decision making. It does not encourage people to freely express their views.

2- Lack of public information and outreach efforts: 65.1 percent of the respondents believed that the Institute's management does not spend enough time and effort to inform the public about its activities and the services it renders. This means that the management has not been successful in creating knowledgeable clients and a favourable image of the organization.

3- Intimidation: 61.9 percent of the respondents believed that, on the whole, management style is intimidating rather than motivating. An interpretation of this view would be that some managers do not focus on the welfare and feelings of subordinates. They do not have confidence in themselves, and do not have a strong feeling or need to develop and empower their team member.[32] To put it differently, those managers are not relationship-centered leaders.

Yet, other positive characteristics of management style do exist, namely the proactive rather than the reactive stance taken by some managers, encouragement of creativity and risk taking, provision of feedback on performance, and absence of favouritism.

5 - Effectiveness of the Staff

(N=63)

No.	Item	SD (1)		D (2)		A (3)		SA (4)		WF	WM	O
		F	%	F	%	F	%	F	%			
1	The Institute has little ability to fire employees for performance reasons.	-	-	-	-	10	15.8	53	84.2	242	3.84	1
2	Not enough delegation of authority within the Institute.	-	-	3	48	9	14.2	51	81.0	237	3.76	2
3	Most employees feel that they are not free to do their specific jobs.	2	3.2	4	6.3	9	14:3	48	76.2	229	3.63	4
4	Some employees are not effective because they are not allowed to take risk.	22	34.0	14	22.2	10	15.8	17	27.0	148	2.35	9
5	Most employees do not have a clear understanding of their role.	18	28.6	20	31.7	17	27.0	8	12.7	141	2.24	10
6	Some Head of Departments/Units are resentful of actions overriding their decisions.	10	15.8	8	12.7	14	22.2	31	49.3	192	3.05	7
7	Innovative ideas presented to management are not carefully considered.	-	-	4	6.3	16	25.4	43	68.3	228	3.62	5
8	There appears to be no training and development plan for employees.	4	6.3	7	11.1	12	19.1	40	63.5	214	3.40	6
9	There is no code of ethics published which would guide employee actions.	10	15.8	9	14.3	21	33.4	23	36.5	183	2.90	8
10	Most employees express a sense of pride in their own work and not that of the Institute.	2	3.2	1	1.6	9	14.2	51	81.0	235	3.73	3

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree, A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order.

At least on the surface, the findings relating to the Staff dimension are not surperising and pe haps correspond most to what is known about gc vernmental organizations and how they stumble into a state of ineffectiveness because of rigid rules and regulations. The above table depicts this state of affairs thus:

1-The organization in question has little ability to fire employees for performance reasons (100 percent).

2- Rigid centralization of authority and fear, or unwillingness, of delegation of authority (95.2 percent).

3- Lack of the sense of ' belonging ' and of being part of the whole organization. This is expressed in the tendency of most employees to feel pride in their own work and not that of the organization (95.2 percent).

4-The rigidity of work procedures exemplified in the feeling of most employees that they are not free to do their specific jobs (90.5 percent).

5-The management does not give due consideration to innovative ideas presented by the employees (93.7 percent). Thus, new ideas are hardly evaluated and developed into useful alternatives.

6-Lack of training (attainment of specific, detailed, and routine job skills and techniques), and development (improvement and growth of abilities, attitudes, and personality traits) plans (82.6 percent).

4- Inflexiblity of some managers, either because of personal characteristics or fear of accountability, to accept overriding their decisions (71.5 persent).

5- The absence of a published code of ethics which could guide employees' actions (69.9 percent).

It appears, therefore, that staffing rules and regulations applied in governmental organizations are largely responsible for their ineffectiveness.

6 - Effectiveness of the Skills (N= 3)

No.	Item	SD (1)		D (2)		A (3)		SA (4)		WF	WM	C
		F	%	F	%	F	%	F	%			
1	Studies related to agricultural drainage are not properly conducted.	48	76.2	12	19.5	2	3.2	1	1.6	82	1.30	7
2	Solutions to problems related to the design, implementation, maintenance, renovation, and rehabilitation of covered drainage systems proved to be unsuitable .	56	88.9	6	9.5	1	1.6	-	-	71	1.13	9
3	Criteria for the design of drainage systems under existing soil, crops patterns, and hydraulic conditions are not developed as planned.	45	71.5	10	15.8	5	7.9	3	4.8	92	1.46	4
4	Criteria for the evaluation of the performance of drainage systems are poorly developed.	39	61.9	16	25.4	2	3.2	6	9.5	101	1.60	2
5	A nation-wide water quality and quantity monitoring network has not been developed.	56	88.9	7	11.1	-	-	-	-	70	1.11	10
6	Short and long-terms effects of irrigation with drainage water on soil and crop yields are not accurately investigated.	47	74.7	11	17.4	4	6.3	1	1.6	85	1.35	6
7	Drainage coefficients are not established.	42	66.7	13	20.6	5	7.9	3	4.8	95	1.51	3
8	Prenciples for planning and design of open drains are lacking.	45	71.4	13	20.6	2	3.2	3	4.8	89	1.41	6
9	Field experiments on different water management practices in irrigated areas with drainage water are not properly conducted.	51	81.0	10	15.8	2	3.2	-	-	77	1.22	8
10	There is no data base on the socio-economic conditions prevailing in areas where drainage projects are planned.	22	34.0	11	17.4	12	19.0	18	28.4	152	2.41	1

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree, A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

With regard to skills as the capabilities possessed by the organization and the activities for which it is known, the responses are quite positive. On all ten items testing the effectiveness of skills, respondents held favourable views. The findings show that:

1- A notion-wide water quality and quantity monitoring network has been developed(100 percent of the respondents expressed this view).

2- Solutions to problems related to the design, implementation, maintenance, renovation, and rehabilitation of covered drainage systems (as one of the activities of which the Institute is famous) proved to be suitable (98.4 percent).

3- Field experiments on different water management practices in irrigated areas with drainage water are properly conducted (96.8 percent).

4- Studies related to agricultural drainage are properly conducted (95.2 percent).

5- Short and long-term effects of irrigation with drainage water and soil and crop yields are accurately investigated (92.1 percent).

6- Principles for planning and design of open drainge systems (another activity of which the Inststute is famous) exist (92 percent).

7- Criteria for the design of drainage systems under existing soil, crops patterns, and hydraulic conditions are developed as planned (87.3 percent).

8- Drainage coefficients are established (87.3 percent).

9- Criteria for the evaluation of the performance of drainage systems are properly developed (87.3 percent).

10- A data base on the socio-economic conditions prevailing in areas where drainage projects are planned exists (51.4 percent).

These findings clearly indicate that the skills dimension is particularly good in the Institute. They prove that corporate skills are something different from the summation of the people. They may also prove that an organization can perform extraordinary feats in unfavourable staffing conditions.

7 - Effectiveness of the Shared Values

(N=[illegible]3

No.	Item	SD (1)		D (2)		A (3)		SA (4)		WF	WM	C
		F	%	F	%	F	%	F	%			
1	There is little communication of mission or clear vision throughout the Institute.	26	41.3	16	25.3	9	14.3	12	19.1	133	2.11	5
2	The Institute has little organizational goal setting .	21	33.2	12	19.1	6	9.5	24	38.2	159	2.52	3
3	A team spirit exisits in some areas but not across the Institute.	6	9.5	12	19.1	8	12.6	37	58.8	202	3.21	1
4	There is little contact or communication with the clients served (customer service orientation).	42	66.7	8	12.6	7	11.2	6	9.5	103	1.63	8
5	The Institute has not been particularly successful at developing new and innovative services.	37	58.8	13	20.6	4	6.3	9	14.3	111	1.76	7
6	While many people appear to be hard working, some are not working at all (i.e, some are unproductive).	8	12.7	22	43.9	15	23.8	18	28.6	169	2.68	2
7	There is little demonstrated capacity for cost/benefit decisions.	39	61.9	13	20.6	7	11.2	4	6.3	102	1.62	9
8	Existing strategies are not particularly good.	14	22.2	17	27.0	18	28.6	14	22.2	158	2.51	4
9	Conditions of employment are rarely such that the need for belonging is fully met.	24	38.2	20	31.7	14	22.2	5	7.9	126	2.00	6
10	The notion of " excellence " hardly prevails throughout the Institute.	42	66.7	9	14.3	8	12.7	4	6.3	100	1.59	10

Key: SD=Strongly Disagree, D=Disagree,A=Agree SA= Strongly Agree, F=Frequency, WF= Weighted Frequency, WM=Weighted Mean, O=Order .

Basically, the shared values call attention to what is important and shape the pattern of behaviour that become norms guiding the way things are done in the organization.[33] The above table shows that these norms exist mainly because of:

1- The prevalence of the notion of "excellence" throught the Institute: 81 percent of the respondents stated that this notion prevails.

2- The capacity for cost / benefit decisions: 82.5 percent of the respondents believed that there is demonstrated capacity for cost / benefit decisions on the part of most managers.

3- The customer service orientation: 79.3 percent of the respondents indicated that there is contact or communication with the clients served.

4- The evident success in introducing new ideas: 79.4 percent of the respondents thought that the Institute has so for been particuarly successful at developing new and innovative services.

5- The favourable employment conditions: contrary to the previous finding about the negative impact of personnel rules and regulations, 51.9 percent of the respondents believed that conditions of employment are such that the need for belonging is fully met.

6- The comminication of mission and clear vision: 66.6 percent of the respondents stated that the Institute has been successful in communicating its mission and in producing clear vision.

On the other hand, organizational effectiveness in terms of shared values is negatively affected, in view of the respondents, by the following forces:

1- Existing strategies are not particularly good (50.8 percent).
2- Weak organizational goal setting (47.7 percent).
3- The tendeny of some employees to be unproductive (52.4 percent).
4- Lack of team spirit in some areas (81.4 percent).

IV Cconclusions

Bassed upon the resutts of this study, the following conclusions can be derived. These results suggest and indicate that effectiveness is the outcome of sustained curiosity, a strong conviction that there is always a better way, and a willingness to change. Organizational effectiveness requires inventiveness, transfer, adaptation, experimentation, readjustment, and evaluation.

Additional implications of this research are that organizational effectiveness takes many forms. It applies to strategy, objectives,and policies; character of product or services, and the people in the organzation; technology used; procedures and processes. It also involves structure, management style and systems, internal and external relationships. Overall, the results from this study imply that no one organizationa arrangement, as the Seven-S Model puts it, is adequate to promote organizational effectiveness requird to make the organization more responsive to the environmental change and turbulence problems that a society is experiencing.

Before an organization can become effective, it must replace static and slow-moving bureaucratic elements with dynamic and creative ones. This is not easily carried out in a single sector, department, or unit. The task is thorny for the organization as a whole. It requires strengthening the elements contributing to organizational effectiveness, in particular:

1- a well-thoughat-of strategy that successfully guides the general directions of the organization;
2- a suitable, facilitative organization structure;
3-competent executive and managerial leadership;
4- a highly qualified work force;
5- effective managerial and support processes and procedures;
6- adequate budgetay resources;
7- shared values throughout the organization of being useful, worthwhile, and important; and,
8- a supportive environment.

An effectiv, resilient organization focuses

more on a mission to accomplish, on objectives, programme perfomance, and less on detailed procedures and job specifications. It differs significantly from classical, bureaucratic forms. Its organization structure is more flexible and unstratified. It puts a premium on professionalism, research and development, availability of uncommitted financial resources, time, skills and good will. Hierarchy, control, and other monocratic practices are de-emphasized. Power and authority throughout the organization are widely distributed. Responsibilities and initiatives are encouraged. An effective organization features consultative and participatory processes and practices. In place of suppressive supervision and control, the mode and accent are openness, trust, cooperation and facilition to get things done.

In a situation where many of the characteristics of organizational effectiveness described above are lacking, effective leadership becomes cruical and indispensible in developing a strategy for and sustained pursiut of these characteristics. Indeed, the interest and effort of this leadership is a crucial factor in the development and execution of rational and explicit policies, organization arrangements, information acquistion, budget allocation, and staff members capable of performing the current and anticipated functions of the organization.[34]

Notes

1- Peter Drucker, *Managing for Results*,(New York: Harper& Row, 1964),p.5.

2- James A.F. Stoner and R.Edward Freeman, *Management*,(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,Fifth Edition, 1992),p.186.

3- Stephen P.Robbins, *Management*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,Third Edition, 1991),p.578.

4- *Ibid.*, p. 577.

5- James A.F. Stoner and R.Edward Freeman, *op. cit.*, p.220.

6- Ibid.

7- Arnoldo C. Hax and Nicolas S. Majluf, *Strategic Management: An Integrative Perspective*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,Fifth. Edition, 1984),p.94.

8- John R. Schermerhorn, *Management for Productivity*, (New York : John Wiley & Sons, Inc., Fourth Edition, 1993), p.236.

9- On changes as a way of life in today's organizations see, for example, Rosabeth Moss Kanter,"Transcending Business Boundaries :12000 World Managers View Change", *Harvard Business Review*,(May-June 1991), pp. 151-164. On the different styles of communication and the extent to which they affect the interchange of ideas between all involved persons in the organization see, Andrzej Huczynski and David Buchanan, *Organization Behaviour: An Introductory Text*,(London : Prentice Hall International Ltd., 1991), pp. 200-202.

10- Leon C. Megginson, Donlad C. Mosley, and Paul H. Pietri, *Management : Concepts and Applications*, (New York: Harper Collins Publishers, Fourth Edition, 1992),pp.531-53?

11-Chuck Williams, *Management*, (Ohio: South-Western College Publishing , 2000),pp.244-245.

12- *Ibid.*.pp.245-252.

13- Thomas J. Peters. and Robert H. Waterman, *In Search of Excellence : Lessons from America's Best-Run Companies*, (New Yourk : Harper and Row Publishers, Inc., 1982),p.12.

14- Samuel C. *Cetro, Modern Management : Quality, Ethics, and the Global Environment*,(Boston : Allyn and Bacon, Fifth Edition, 1992), pp.315-318.

15- Chuck Williams, *op.cit.*, pp.554-555.

16- James A.F. Stoner and R.Edward Freeman, *op. cit.*. P.221.

17- *Ibid.*

18- *Ibid.*

19- Drainage Research Institute, *Organization Manual Handbook*. (Cairo : Drainage Research Institute, August 1997).

20- *Ibid.*

21- R.A. Vaes, *Strategy Paper on DRI Institutional Strengthening*,(Cairo : Drainage Research Institute, 1996).

22- Drainage Research Institute, *Fourth Five-Year Plan*, 1997-2002, (Cairo : Drainage Research Institute, 1997).

23- *Ibid.*

24- Leon C. Megginson, Donald C. Mosely, and Paul H.Pietri, *op.cit.*,p.223

25- *Ibid.*, pp.424-425.

26- Chuck Williams, *op. cit.*, P.371.

27- On centralization and decentralization in organizations, see for example, Samuel C. Cetro, op.cit., pp. 300-302.

28- *Ibid.*, p.565.

29- Chuck Williams, *op. cit.*, p.709.

30- Samuel C. Cetro, *op.cit.*, p. 268.

31- George T. Milkovich, and John W. Boudreau, *Human Resource Management*, (Homewood: Richard D. Irwin, Sixth Edition, 1991) ,pp.389-390.

32- On this leadership style see, for example, Donald L. Bovee,et. al., *Management*, (New York : Mc Graw-Hill. Inc., 1993),pp.520-521.

33- Ronald R. Denison, *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*,(New York : Wiley,1990)pp.2,33.

34- For further discussion of the characteristics of this type see, Donald L. Bovee, et.al., pp. 468-469.

التحكيم في العقود الإدارية
(دراسة مقارنة)

إعداد
د/ جابر جاد نصار
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

مقدمة :

١- تعريف التحكيم :

تتعدد التعريفات لنظام التحكيم إلا أنها تجمع على أنه اسلوب لفض المنازعات ملزم لأطرافها. ويبنى على إختيار الخصوم بإرادتهم أفرادا عاديين للفصل فيما يثور بينهم أو يحتمل أن يثور بينهم من نزاع [1].

وعلى ذلك فإن نظام التحكيم أساسه إرادة الأطراف ، فهم الذين يفضلونه على قضاء الدولة . وهم الذين يحددون عدد المحكمين ، ويسمونهم إن شاءوا ، ويعينون مكان التحكيم واجراءاته والقواعد التى يخضع لها .

على أنه إذا كانت إرادة الأطراف هى التى تنشئ إتفاق التحكيم وتحدد القواعد التى تحكمه فإن الأمر يتطلب تدخل المشرع للنص بداءة على جواز التحكيم ذلك أن إرادة الخصوم وحدها ليست كافية لخلقه [2]. كما يحدد نطاق التحكيم أى تحديد المسائل التى يجوز فيها التحكيم وتلك التى تعتبر مناطق محرمة لا يرتادها [3]. كما يبين كيفية تنفيذ أحكام المحكمين والطعن عليها .

والتحكيم بهذا المعنى يقدم على أنه بديل لنظام التقاضى أمام المحاكم فاتفاق أطراف علاقة ما على اللجوء إلى التحكيم لفض نزاع معين إنما يعنى فى حقيقته سلب لإختصاص قضاء الدولة [4]. الذى كان يجب عرض النزاع عليه للفصل فيه لو لم يوجد إتفاق التحكيم . وهو أمر يترتب عليه بالضرورة إنتهاء الخصومة بمجرد صدور قرار من المحكمين . فهذا القرار يعتبر منهياً للخصومة محل النزاع.

وإذا كان التحكيم كوسيلة لفض المنازعات ليس بالأسلوب الجديد فقد عرفته الحضارات القديمة [5]. إلا أن النصف الثانى من القرن العشرين قد شهد نهضة غير مسبوقة للأخذ بنظام التحكيم كوسيلة لفض المنازعات فى مجال التجارة الدولية .

فعلى الرغم من أن مصطلح التحكيم التجارى الدولى L'arbitrage Commercial International إستخدم لأول مرة فى مؤتمر الأمم المتحدة للتحكيم التجارى الدولى الذى إنعقد بنيويورك سنة ١٩٥٨ بشأن الإعتراف وتنفيذ قرارات التحكيم الأجنبى [6]. فإن نظام التحكيم قد إتجه ليصبح نظاماً قضائياً عالمياً يعلو فوق النظم القضائية الوطنية ، وتعددت الهيئات والمنظمات التى تمارس عملية التحكيم . وتعددت الإتفاقيات الدولية التى تضمن للتحكيم وقراراته ذات الإحترام الواجب لأحكام القضاء الوطنى .

وارتبط نظام التحكيم فى السنوات الأخيرة بفكرة التنمية الإقتصادية، وجذب الإستثمارات الأجنبية ، ونادى كثير من الفقه بضرورة استقلاله عن فروع القانون التقليدية وإدخاله تحت مسمى القانون الإقتصادى [7].

وتأثراً بالإعتبارات السياسية والتغييرات الإقتصادية إتسع نطاق الأخذ بنظام التحكيم وتعدى العقود التجارية إلى عقود التنمية الإقتصادية سواء أكانت عقوداً مدنية أم عقوداً إدارية.

وذيوع التحكيم كوسيلة لفض المنازعات فى إطار التجارة الدولية يبرره عدة عوامل منها [8] :

أولا: التحكيم يتميز ببساطة إجراءاته وسرعتها، وذلك فى مواجهة البطء الشديد لإجراءات التقاضى أمام المحاكم. فالقضاء يحاط دائماً بإجراءات معقدة وطويلة ومتعددة الدرجات. وذلك لأن القضاء شديد التحوط لحقوق الأفراد. هذا بخلاف التحكيم فأطراف العلاقة هم الذين يحددون إجراءاته وميعاد صدور القرار فيه .

ثانياً : يتميز التحكيم بسرية إجراءاته إن أراد أطراف العلاقة ذلك ، فهو أمر يقررونه. وفى نطاق التجارية الدولية تعد السرية أمراً مهما لأن الأمر قد يتعلق بأسرار مهنية أو إقتصادية قد يترتب على علانيتها الإضرار بمركز أطراف العلاقة . كما أن هذه السرية تحد من تضخيم النزاع وقد تؤدى إلى التسوية الودية . ومن ثم إستمرار العلاقة بينهما . هذا كله بخلاف التقاضى أمام المحاكم والذى يسود مبدأ العلانية كل إجراءاته .

ثالثا : يتميز التحكيم أيضا بأنه يعطى لأطراف العلاقة قدراً كبيراً من الحرية فى تحديد المحكمين الذين سوف ينظرون فى النزاع وهو لا يشترط فيهم أن يكونوا قضاة. وهو أمر يؤدى إلى إختيارهم أشخاصا ذوى خبرة بموضوع النزاع ، هذا بخلاف القاضى والذى يعين سلفا من سلطات الدولة .

ويواجه التحكيم بإعتراضات ترتد فى أساساها إلى أنه آلية من آليات النظام الرأسمالى العالمى. فالدور الذى يلعبه التحكيم التجارى الدولى فى النظام القانونى الجديد لرأس المال هو الذى يفسر ما تضمنته المادة الثامنة من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٧٤ من جواز الإتفاق على أن تتم تسوية المنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون بطريق التحكيم .." [٩].

فالتحكيم وسيلة لكى تتمكن وحدات هذا النظام وهى الشركات العابرة للقارات من الإفلات من التقاضى أمام القضاء الوطنى . هذا من ناحية .

ومن ناحية ثانية : فإنه من الناحية العملية توجد إعتبارات كثيرة تؤثر فى إختيار المحكمين ، وفى تحديد القانون المطبق على النزاع وذلك لوجود الدول الرأسمالية والشركات القوية كأطراف فى علاقة التحكيم [١٠]. ومن ثم يضحى الأمر فى حقيقته فرض إرادة من جانب على جانب آخر . وإن تم الأمر فى نهاية المطاف فى صورة عقد رضائى .

فالسمة الأساسية التى تميز علاقات التجارة الدولية بين الشمال والجنوب هو عدم التكافؤ بين أطراف هذه العلاقة من ناحية والتناقض الهائل بين مصالح نفس هذه الأطراف من ناحية أخرى . ويتيح عدم التكافؤ هذا للطرف الأقوى فى عقود التجارة الدولية وهو الشركات المتعددة الجنسيات أن تفرض على الطرف الأضعف وهو المشروعات العاملة فى الدول النامية ما يشاء من الشروط الكفيلة بتغليب مصالحه ومن بينها شروط التحكيم [١١].

ومن ناحية ثالثة : فإن التحكيم على خلاف ما يقال يعتبر مكلفا جدا من الناحية الإقتصادية . فأتعاب المحكمين مرتفعة جدا والتى قد تصل بالنسبة للمحكم الواحد فى قضية واحدة إلى مبالغ لا يتحصل عليها القاضى الوطنى طيلة عمله بالقضاء [١٢].

على أنه أيا كان الرأى من نظام التحكيم فإنه أصبح نظاما قضائيا عالميا وأصبح النص عليه فى العقود التجارية سواء أكانت دولية أم محلية وسواء أكانت مدنية أم إدارية يكاد يكون أمرا مسلما . ومن ثم فإن معارضة نظام التحكيم على أسس أيديولوجية لم تعد تجدى كثيرا فى هذا الأمر .

فنحن ندرك أن الأخذ بالتحكيم مع التسليم بمظاهر الإختلال الواضحة بين دول الشمال ودول الجنوب قد ينتج عنه مخاطر ومفاسد تضر بمصالح هذه الدول . إلا أن ترك هذا النظام والعدول عنه قد يترتب عليه فوات منافع عديدة تصب فى النهاية لصالح التنمية الإقتصادية لهذه الدول ، والتى لا يمكن أن تتم إلا بمشاركة الدول المتقدمة أو المشروعات الكبيرة العاملة بها .

وبمعنى آخر ؛ فإننا نرى أن الأخذ بنظام التحكيم أو عدم الأخذ به أصبح فى إعتقادنا خارج نطاق وقدرة الأنظمة السياسية فى دول العالم الثالث . فلم يعد فى مقدور هذه الأنظمة أن ترفض تنظيم التحكيم التجارى الدولى . وإلا أصبحت فى معزل عن التطورات الإقتصادية العالمية .

وهنا تكمن المشكلة والتى يجب أن يواجهها الفقه والتشريع معاً . وهى ضرورة الحد من الآثار السيئة لنظام التحكيم وتحديد نطاقه ، واعداد الأشخاص والهيئات التى تساعد على ذلك .

٢- علاقة بين التحكيم والقضاء :

يمثل القضاء سلطة من سلطات الدولة. ويعتبر القضاء مسـ ولية الدولة فعلهيا أن تكفله للمواطنين وتيسره لهم ، وتؤ من إستقلاله ونفاذ أحكامه [١٣]. وهو أيضا مظهر أساسى من مظاهر سيادتها لأنه من أخص واجبات الدولة إقامة العدل بين الأشخاص والفصل فى المنازعات التى تنشأ بينهم .

وعلى ذلك فإن القضاء هو الطريق الطبيعى لفض المنازعات بين الأفراد . وهو وسيلة الدولة لإقرار العدالة وحماية حقوق الأفراد فى المجتمع . ويترتيب على ذلك أنه لا يسوغ لأحد أن يرفض تنظيم الدولة للقضاء كوسيلة لفض المنازعات الناشبة بين الأفراد . كما أن الدولة لها أن تجيز للأفراد أن يفضوا منازعاتهم عبر طرق أخرى غير القضاء ومن ذلك التحكيم [١٤].

وعلى ذلك فإن التحكيم يعتبر إستثناء من الأصل العام. ومن ثم فإنه "لايجوز بحال أن يكون التحكيم إجبارياً يذعن إليه أحد الطرفين إنفاذاً لقاعدة قانونية آمرة لا يجوز الإتفاق على خلافها . وذلك سواء كان موضوع التحكيم نزاعاً قائماً أو محتملاً ، ذلك أن التحكيم مصدره الإتفاق .." [١٥].

والعلاقة بين القضاء والتحكيم ليست منقطعة. ولايمكن لها أن تكون كذلك . وأيا كان الرأى فى تكييف طبيعة التحكيم وهل هو عمل قضائى أم عمل تعاقدى أم من طبيعة مختلطة [١٦].

فعلى الرغم من أن سلطة المحكم تستمد أساساً من إتفاق الأطراف على اللجوء إليه وتحديد القواعد الاجرائية والموضوعية التى يلتزم بها حال قيامه بعمله. إلا أن الأنظمة القانونية المختلفة تحرص على أن يكون للقضاء الوطنى رقابة وسلطة على أعمال المحكمين . وهذه الرقابة يختلف مداها من نظام إلى آخر ، وتتخذ صوراً متعددة ومنها [١٧] :

١- تخويل القاضى إصدار الأمر بتنفيذ حكم المحكمين .
٢- خضوع حكم المحكمين للطعن القضائى .
٣- تنظيم دعوى قضائية يتقرر فيها بطلان حكم التحكيم لأسباب معينة .

وإذا كانت هذه المظاهر تمثل رقابة لاحقة على حكم المحكمين . فإن القوانين تعطى للقضاء سلطة تعيين المحكم إذا نكص أحد الأطراف عن ذلك أو فى حالة الإختلاف على ذلك .

ورقابة القضاء على التحكيم أمر يبرره أن التحكيم فى حقيقته سلب لإختصاص قضائى أجازه المشرع واتفق على اللجوء إليه الخصوم وهو إستثناء من أصل عام .

على أنه من الملاحظ أن القوانين الحديثة التى نظمت التحكيم قد ترخصت كثيراً فى الرقابة على حكم المحكمين ، وعلى سبيل المثال فإن قانون المرافعات فى مصر كان ينص فى المادة ٥١٣ الفقرة الثالثة على " ... ويترتب على رفع الدعوى ببطلان حكم المحكمين وقف تنفيذه مالم تقض المحكمة باستمرا هذا التنفيذ .. وقد خالف القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية هذا الحكم ونص فى المادة ٥٧ منه على أنه " لايترتب على رفع دعوى البطلان وقف تنفيذ حكم التحكيم ، ومع ذلك يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ إذا طلب المدعى ذلك فى صحيفة الدعوى وكان الطلب مبنياً على أسباب جدية ..".

٣- هل يجوز فرض التحكيم كإسلوب لفض المنازعات ؟

يكون التحكيم إختيارياً حيث يكون اللجوء إليه طوعا وبإرادة الأطراف وهو الأصل فى التحكيم بإعتباره طريقا إستثنائياً لفض المنازعات. ولكن هل يجوز فرض التحكيم كإسلوب وحيد لفض منازعات معينة بين الأفراد ؟.

وتثير الإجابة عن هذا السؤال نطاق التحكيم الاجبارى والذى فيه يوجب المشرع على أطراف نزاع معين اللجوء إلى التحكيم كإسلوب وحيد لحسمه .

والتحكيم الإجبارى كان يطبق على نطاق واسع فى الأنظمة القانونية للدول الإشتراكية [١٨]. وكان يستخدم لحسم المنازعات التى تنشأ بين وحدات القطاع العام التى كانت تسيطر على أوجه النشاط الإقتصادى فى الدولة . وفى هذه الدول لم يكن يستخدم التحكيم الاجبارى فى نطاق منازعات الأفراد . بل إن التحكيم بصفة عامة لم يكن معروفا فى نطاق هذه المنازعات فى هذه الدول .

وعـرف النظام القـانونى المصرى التحكـيم الإجـبارى فى منازعات القطـاع العام . ففـى ١٠ يناير ١٩٦٦ صـدر قـرار مجلس الوزرا ء فى شـأن إنهاء المنازعـات التى تقـع بين الهيئـات العامة والمؤسسـات العـامة وشـركات القطـاع العام بطـريق التحكـيم الإجبارى وبررت مذكرة وزير العدل القرار آنذاك بأن المنـازعات الخاضعة للتحكيم ليسـت خصـومات حقيقـية تتعـارض فيها المصالح للأطراف المتنازعة لأن نتيجة هذه الخصومات تؤول فى النهـاية إلى شخـص واحـد . هـو الدولة [19]. وأصبح التحكـيم الإجبارى فى القوانين المتعاقبة لتنظيم القطاع العام وغيره من المؤسسات والهيـئات العامة هو وسيلة فض المنـازعات التى تنشب بينهما [20].

ولم يتغـير الأمر إلا فى ظـل القـانون رقـم ٢٠٣ لسنـة ١٩٩١ بشـأن شـركات قطـاع الأعمـال العام [21]. حيــث بدأت الحكـومة تتجه إلى بيع شركات القطاع العـام والذى سميت شـركات قطاع أعمال بمقتضى هذا القانون. وذلك ضمن سيـاسة الخصخصـة التى تنتهجهـا الدولة منـذ بدايـة التسعينـات والتـى فرضـت العدول عن التحكيم الإجبارى إلى التحكيم الإختيارى .

على أن الأمـر لم يقتصـر علـى ذلك بل تعـداه إلى تقـرير التحكيم الإجبارى لفض المنازعات التى تنشـب بين الأفـراد فى منازعات معينة وخاصـة فى المجال الإقتصـادى فى نطاق سوق المال والجمارك ، وتشريعات الإستثمار بصفة عامة [22].

ونحـن نـرى أنه لايجـوز فـرض التحكـيم كإسلـوب لحـل المنازعات التى يكون الأفراد طرفا فيها . لأن ذلك يعتبر مصادرة لحق الأفراد فى التقاضى . وهو حق كفله الدستور حيث نصـت المادة ٦٨ على أن " التقاضى حق مصون ومكفـول للنـاس كافة ، ولكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعـى . وتكفل الدولة تقـريب جهـات القضـاء مــن المتقـاضين وسـرعـة الفصــل فى القضايا .. " .

ومـا من شك فـى أن التقـاضى المقصـود فـى هـذا النص الدسـتورى مقصـور على التقـاضى أمام المحـاكم التى تنظمهـا الدولة ولا يمكـن بحـال ان يشمـل التحكـيم . وذلك ما قـررته المحكمة الدستورية العليا فى حكم لها بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ . وكانت تتحصل المنـازعة فـى أن المدعـى قـد نعـى على الـ ص المطعـون فـيـه (المادة ١٨ من القـانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٧ بإذ ـاء بنك فيصل الإسلامى ، المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقا ون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٨١) [23] مخالفته للمادة ٦٨ من الدستور .. وذ ن النص محل الطعن إذ حجـب عن القـاضى الطبيعـى ولاية ذظر المسائل محل التحكـيم . وعهـد بها قصـرا إلى محكمـين يتولون الفصل فيها بعد أن أقصاه عنها ، فإنه بذلك يناقض حكم المادة ٦٨ من الدستور. وكاشفا بالتالى عن وجـه المخالفـة الدسـتورية ونصت المحكمة فى حكمها على أن ".. التحكـيم هو عـرض نزاع معين بين طرفين على محكـم من الأغـيار يعـين بإختـيارهما أو بتفويض منهما أو علـى ضـوء شـروط يحـددانها ليفصـل هذا المحكم فى ذلك النزاع بقرار يكـون نائيـا عن شبهـة الممـالأة ، مجرداً من التحامل ، وقاطعا لدابر الخصـومة فى جوانبهـا التى أحالها الطـرفان إليه ، بعـد أن يدلى كل منهمـا بوجهـة نظـره تفصيلا من خلال ضمانات التقاضى الرئيسية . ولا يجـوز بحال أن يكون التحكـيم إجبـاريا يذعـن إليــه أحد الطـرفين إنفاذا لقاعدة قانونية آمرة لا يجوز الإتفاق على خلافها . وذلك سواء كان موضوع التحكيم نزاعا قائما او محتملاً . ذلك أن التحكـيم مصدره الإتفاق" [24]. ورفضت المحكمة ما ذهب إليه المدعـى عليه من أن النص المطعون فيه ليس تحكيما إجباريا . بل هو تحكـيم من طبيعة قضائية ، تولى المشرع تنظيمه عملا بالسلطـة التى يباشـرهـا بمقتضى المادة ١٦٧ من الدستور، التى عهـدت إليـه بتوزيع الولاية القضائية بين الهيئات التى إختصها بمباشرتها ، دون عزل بعض المنازعات عنها . وبغير إخلال بالقواعد التى أتى بها الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعـات المدنيـة والتجارية . والـتى حلـت محلهـا الأحكـام التى تضمنهـا قانون التحيكـم فى المواد المدنية والتجـارية الصـادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ .

وحيث أن هذا الزعم مردود بأن ما قصد إليه الدستور بنص المـادة ١٦٧ منـه التى فـوض بهـا المشـرع فى تحـديد الهيئـات القضائية وتقرير إختصاصاتهـا ، هو أن يعهـد إلـيه دون غيره ، بأمر تنظيم شئون العداله من خـلال توزيع الولاية القضـائية بين الهيئات التى يعينها ، تحديدا لقسط كل منها أو لنصيبها فيه ، بما يحول دون تنـازعها فيما بينهـا أو إقحام إحداها فيما تتولاه غيرها من المهام . وبما يكفـل دوما عدم عزلها جميعاً عـ

نظر خصومة بعينها . ولا كذلك التحكيم إذا تم بإتفاق بين طرفين ، ذلك أن مؤداه عزل المحاكم جميعها عن نظر المسائل التى يتناولها إستثناء من خضوعها أصلا لها ، وعلى أساس أن المحكمين يستمدون عند الفصل فيها ولايتهم من هذا الإتفاق باعتباره مصدراً لها ، كذلك ليس فى القواعد التى تضمنها الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعات قبل الغاء العمل بها بقانون التحكيم الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ . ولا فيما قرره هذا القانون من قواعد ، ما يدل على أن التحكيم يمكن أن يكون إجبارياً ، بل تفصح جميعها عن أن قبول المحتكمين للتحكيم شرط لجوازه بإعتباره طريقاً إستثنائيا لفض النزاع بين طرفين بغير إتباع طرق التقاضى المعتادة، ودون تقيد بكامل ضماناتها [٢٥].

٤- **شرط التحكيم ومشارطة التحكيم :**

للتحكيم صورتان : الشرط والمشارطة [٢٦].

وشرط التحكيم Clause Compromissoire قد يرد فى ذات العقد مصدر الرابطة القانونية ، أو يكون فى وثيقة مستقلة عنه غير أنه يكون فى كل الاحوال سابق على قيام النزاع [٢٧].

وشرط التحكيم عادة ما يدرج فى العقد الأصلى أو يتفق عليه فى ملحق للعقد الأصلى ، وفى غالب الأحيان يأتى بصيغة عامة لا تتطرق إلى التفصيلات بل يشير إلى أن كل نزاع ينشأ بين طرفى العقد يسوى عن طريق التحكيم. وهذا لا يمنع تحديد الجهة التى سوف تتولى التحكيم أو القانون الواجب التطبيق سواء من الناحية الاجرائية أو الموضوعية فضلاً عن مكان التحكيم والمدة التى يستغرقها. على أن تحديد هذه الأمور ليست بشرط . فقد يرجأ الإتفاق عليها فيما بعد . بل قد يكون الأمر الأخير هو الأقرب للمنطق إذ لا محل لتعيين محكمين لنزاع لم ينشأ بعد ولم تعرف طبيعته وحدوده .

واحتواء العقد الأصلى لشرط التحكيم يثير تساؤلا حول أثر بطلان هذا العقد على شرط التحكيم ؟ .

على الرغم من أن المنطق القانونى يقضى بأنه إذا بطل العقد الذى تضمن شرط التحكيم لأى سبب . فإن هذا البطلان يشمل شرط التحكيم بإعتباره جزءاً منه . إلا أن الرأى الراجح فى الفقه ينادى باستقلال شرط التحكيم عن العقد الأصلى فلا يبطل ببطلانه [٢٨] . ولاشك أن هذا الرأى يترتب عليه تخويل المحكم سلطة النظر فى المنازعات المتعلقة ببطلان العقد الأصلى لأنه لا يستمد ولايته منه وإنما من شرط التحكيم المستقل عنه [٢٩].

وقضاء محكمة النقض الفرنسية مستقر على تبعية إتفاق التحكيم للعقد الأصلى. ومن ثم لايجوز للمحكم أن ينظر فى المنازعات التى تترتب على هذا البطلان [٣٠]. على أن ذات المحكمة قد فرقت فى قضاء آخر لها بين التحكيم الدولى والتحكيم الداخلى وقضت بإستقلال شرط التحكيم عن العقد الأصلى [٣١] عندما يتعلق الأمر بعقد دولى .

والواقع أن مثل هذه التفرقة بين شرط التحكيم الوارد فى عقد دولى وذلك الذى يرد فى عقد محلى تفرقة تفتقر إلى الأساس القانونى .

وقد أخذ المشرع المصرى بفكرة إستقلال شرط التحكيم عن العقد الأصلى حيث نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية على أنه " يعتبر شرط التحكيم إتفاقاً مستقلا عن شروط العقد الأخرى . ولا يترتب على بطلان العقد أو فسخه أو إنهائه أى أثر على شرط التحكيم الذى يتضمنه إذا كان هذا الشرط صحيحا فى ذاته " .

ورأينا أن شرط التحكيم يرتبط بالعقد الأصلى وجوداً وعدماً . وهو أمر منطقى تسنده الإعتبارات القانونية . فشرط التحكيم يقصد من ورائه حسم نزاعات تنشأ مستقبلا بعد دخول العقد فى حيز التنفيذ سواء كانت هذه النزاعات متعلقة بتنفيذ أو تفسير نصوص العقد.

أما إذا كان العقد الأصلى قد نشأ معيبا بعيب يؤدى به إلى البطلان وما يترتب عليه آنذاك من تحلل الرابطة العقدية التى إحتوت شرط التحكيم . فإن القول بعد ذلك بإستقلال شرط التحكيم وصحة إعماله يفتقر إلى الأساس القانونى السليم . ويضاف إلى ذلك أن التحكيم طريق إستثنائى لفض المنازعات ومن ثم فإن نطاق إعمال شرط التحكيم إنما يتقيد بما يتقيد

به إعمـال كل إستثنـاء من أنه لايجـوز التوسع فى تفسيره وتلك قاعدة اصولية فى التفسير لا يجوز تجاهلها .

أما مشارطة التحكيم Compromis فهى إتفاقيـات لاحقـة على قيام النزاع. وعلى ذلك فإن شرط التحكيم يتعلق بنـزاع محتمـل لم تتحـدد ملامحـه . بينمـا المشارطة تتعلق بـنزاع قائم فعلا يحيط أطرافه بكل جوانبه .

وشرط التحكيم هو الأكثر شـيوعا فى العمل حيث تبين أن ما يقرب من ٨٠٪ من عقـود التجـارة الدولية تتضمـن شرط التحكيم [٢١]. ويفسر ذلك بأن الإتفـاق على شـرط التحكيم قبل وقوع النزاع يكون أكثر سهولة من الإتفـاق على المشـارطة بعد وقوع النزاع .

وقـد أخذ قـانون التحكـيم المصـرى رقـم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بصورتى التحكيم (الشرط والمشارطة) ، ونص فى المادة العـاشرة منه على أن "إتفاق التحكيم هو إتفـاق الطـرفين على الإلتجـاء إلى التحكيم لتسوية كل أو بعـض المنازعات التى نشـأت أو يمكـن أن تنشأ بينهما بمناسبة علاقة قانونية معينة عقدية كانت أو غير عقدية".

٥- *الغرض من التحكيم* :

يـبرر التحكيم بالحاجة إلى جذب الإستثمارات الأجنبية وتهيئة مـنـاخ صـالح للإستثمـار . وقد أوضـح تقـرير اللجـنة المشتركة بمجلس الشعب هذا الهدف عند تقديم مشروع قانون التحكـيم حيـث قالت ".. وقد جـاء مشـروع قـانون التحكـيم التجارى الدولى مواكبا للجهود الكبـيرة التى تبـذلها الدولة من أجل تهيئة مناخ صالح للإستثمار متمشـياً مع سيـاسة الإصلاح الإقتصادى التى قطعت فيه الدولة شوطا كبيرا لجـذب رؤوس الأموال المستثمرة بعد أن تبين لها أن القـوانين التى وضعـت فى مجـال الإستثمـار لاتكفـى وحدهـا لتحقـيق هـدف زيـادة الإستثمارات .." [٢٢].

وارتبـاط التحكـيم بالإستثمـارات الأجنبية يثير جوانب متعددة ومتعارضة فى أغلب الأحيان .

فبالنسـبة للمستثمـر الأجنـبى بحسبانه طـرفا أجنبيا لايكون ملما بالنظام القانونى المحلى أو حتى عالما به وغير قابل له. كما أنه يخشى التدخلات السياسة للدولة محـل الإستثمار والتى قد تسعى إلى حـل المشكـلات التى قد تنشـأ بينهـا وبين المستثمـر الأجنبـى بطريقـة سياسيـة مثل إستخدام التأميم أو غير ذلك من الوسائل التى لا يستطيع المستثمـر لها دفعا. هذا فضلا عن أن القاضى الوطنى فى أغلـب الأحـيان يميل نفسياً على الأقل للإعتبارات الوطنية وهو شعور إنسانى يؤخذ دائما فى الإعتبار .

أما بالنسـبة للدولة المضيفـة والمتلقـية للإستثمـار فإن ترددهـا فى قبول التحكـيم يفسر دائمـا بإعتبارات السيادة [٢٣]. وهى مسألة ذات حساسية مفرطة لاسيما فى دول العالم الثالث. وبالذات فيما يتعلق بعقود إستغـلال ثرواتهـا الطبيعـية وذلك ناتج عن التاريخ الطويل للإستعمار فى هذه الدول وما لازمه من نهب منظـم لثرواتها الطبيعـية وتقـرير الإمتـيازات الأجنبية فيها.

وفى الحقيقـة أن التوفيق بين هذه الإعتبـارات المتعارضة ليس أمراً سـهلا. فلن يكون ذلك برفـض التحكـيم وعدم التسليم به كطريق لفض المنـازعات خارج نطـاق المحـاكم التى تنظمهـا الدولـة . كمـا نرى أنه لايمكـن أن يتحقـق بفتـح الأبواب على مصارعها دون تحديد ضوابط للتحكيم لاسيما فى العقـود التى تتصل بحياة الدولة وسيادتها كتلك التى تتعلق باستغلال الموارد الطبيعية وبعض العقـود الإدارية التى تتصل بتنظـيم أو سير المرافق الأساسية فى الدولة .

ذلك أن التحكـيم مهما قـيل فيه من مميـزات - فإنه على خــلاف القضــاء فـيه ترخـص فى الضمـــانات الإجرائـية والموضوعية . ثم إنه يضع الخصومة فى يد هيئـة تحيكـم هى فى الغالب أجنبية ، وتطبـق قانونـاً أجنبيـاً . والحكم فيه نهائى لايقبل الطعـن بأى طريق . ودعوى البطلان فيه إن نظمـت فإن أسبابها محددة على سبيل الحصر [٢٥].

٦- *التطور التشريعى لنظام التحكيم فى مصر* :

نظم المشرع المصرى التحكـيم منذ فترة طويلة. وجاء هذا

التنظيم فى إطار قانون المرافعات المدنية والتجارية. ففى قانون المرافعات الصادر فى ١٣ نوفمبر عام ١٨٨٣ أفرد المشرع الفصل السادس من الباب العاشر بعنوان " تحكيم المحكمين " وتضمن ٢٦ مادة من المواد ٧٠٢ إلى ٧٢٧ وكانت تنظم جميع المسائل المتعلقة بالتحكيم . بإعتباره إتفاقاً ، كما استلزمت ثبوت مشارطة التحكيم بالكتابة ، وحددت ميعاداً لصدور حكم التحكيم. وبينت إجراءات تعيين المحكم وبينت كيفية الطعن فى أحكام المحكمين .

وعندما صدر قانون المرافعات رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ عالج مسائل التحكيم فى الباب الثالث من الكتاب الثالث فى المواد من ٨١٨ إلى ٨٥٠ .

ورغم هذا التنظيم سواء فى قانون المرافعات ١٣ نوفمبر لسنة ١٨٨٣ أو قانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ إلا أنه من الناحية العملية لم تظهر أهمية التحكيم ولم ينل قسطا وافرا من التطبيق .

وفى بداية الستينات صدرت القوانين الإشتراكية ونظمت التحكيم الإجبارى لحسم المنازعات التى تنشب بين شركات القطاع العام [٦].

وبصدور قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ أعيد تنظيم التحكيم الإختيارى فى المواد ٥٠١ إلى ٥١٣ . وكان فى حقيقته تنظيما تشريعياً متواضعاً جداً بالقياس للتنظيم التشريعى السابق سواء فى سنة ١٨٨٣ أو فى سنة ١٩٤٩ .

وفى مطلع الثمانينات وإتجاه الدولة إلى الأخذ بنظام الإقتصاد الحر وتخصيص شركات القطاع العام والعمل على جذب الإستثمارات الأجنبية إلى مصر وماترتب على ذلك من تعديل لقوانين عديدة ، وإصدار قوانين جديدة . وفى هذا النطاق صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية [٧]. الذى أقام نظاما متكاملا للتحكيم التجارى الدولى ، فضلا عن أنه وسع نطاق تطبيقه حيث نص فى المادة الأولى منه على " مع عدم الإخلال بأحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع إذا كان هذا التحكيم يجرى فى مصر، أو كان تحكيماً تجارياً دولياً يجرى فى الخارج واتفق أطرافه على إخضاعه لأحكام هذا القانون".

واختلف الرأى فى شمول هذا النص للتحكيم فى العقود الإدارية . وذهب الرأى الراجح إلى ذلك ، وخالف آخرون هذا النظر وأوشك هذا الخلاف أن يؤدى إلى إختلاف فى أحكام القضاء، فحسم المشرع الأمر بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ والذى جاء معدلا للمادة الأولى بإضافة فقرة جديدة لها تنص على ما يلى " تضاف إلى المادة (١) من قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ فقرة ثانية ، نصها كالآتى :

"وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الإتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص او من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة، ولايجوز التفويض فى ذلك".

وبهذا النص حسم المشرع خضوع العقود الإدارية للتحكيم ، وإن لم يحسم بطبيعة الحال المشاكل الناجمة عن ذلك.

٧- التحكيم والعقود الإدارية :

العقد سواء أكان مدنياً أم إدارياً يتكون بتوافق إرادتين بقصد إحداث أثر قانونى. على أنه من الثابت أن العقد الإدارى يختلف عن العقد المدنى سواء فى كيفية إبرامه أم مضمونه أم فحوى الإلتزامات التى يولدها - هذا فضلاً عن إختلاف النظام القانونى الذى يحكم كل منهما . فالعقود الادارية تحكمها قواعد القانون الإدارى والتى تختلف عن تلك التى تحكم العقود المدنية فى القانون المدنى .

واذا كان من المتفق عليه أن القانون الإدارى قانون قضائى أى هو من خلق وإبتداع أحكام القضاء . وتعتبر هذه الأخيرة مصدراً أساسياً لأغلب أحكامه حتى فى الدول التى لاتعتبر القضاء مصدراً رسمياً للقانون. فإن العقود الإدارية بإعتبارها

إحدى نظريات هذا القانون هى نظرية قضائية ، قد ساهم القضاء فى بنائها وإنشاء الكثير من أحكامها .

عقود الإدارة المدنية والعقود الإدارية :

من الثابت أنه ليست كل العقود التى تبرمها جهة الإدارة عقوداً إدارية. فالإدارة وهى تمارس نشاطها قد ترى أنه من الأوفق لها أن تبرم عقوداً مدنية تنزل فيها منزلة الأفراد ، وتبرمها وهى متجردة من كل مظاهر وأساليب السلطة العامة . ومن ثم فإنها تخضع لذات القواعد التى تخضع لها عقود الأفراد أى تخضع لقواعد القانون المدنى . وذلك على العكس تماما حين تكون الإدارة طرفا فى عقد إدارى فإنها تكون فى مركز متميز عن مركز الأفراد وليس فى مركز متساو كما الأمر بالنسبة للعقود المدنية . وهو ما تعبر عنه محكمة القضاء الإدارى فى حكمها بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٥٦ بقولها " .. تتميز العقود الإدارية عن العقود المدنية بطابع معين مناطه إحتياجات المرفق العام الذى يستهدف العقد الإدارى تسييره ، وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة . فبينما تكون مصالح الطرفين فى العقود المدنية متوازنة ومتساوية إذ بها فى العقود الإدارية غير متكافئة ، ويجب أن يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة .." [٨].

واستقر الفقه والقضاء على أن الضوابط التى تميز العقد الإدارى من غيره من العقود ثلاثة وهى كالتالى :

١- أن يكون أحد طرفى العقد جهة إدارية .
٢- أن يتصل العقد بنشاط مرفق عام من حيث سيره أو تنظيمه.
٣- إتباع وسائل القانون العام وذلك بتضمين العقد شروطاً إستثنائية غير مألوفة فى عقود القانون الخاص .

والعقود الإدارية بهذا المعنى تخضع لنظام صارم فى إبرامها. ويحرص المشرع فى أغلب الدول إلى إصدار القوانين التى تنظم عملية إبرام العقود الإدارية [٩] وتحديد كيفية التعبير عن إرادة جهة الإدارة، بل إنه فى كثير من الأحيان يتدخل المشرع الدستورى لكى يضع ضوابط معينة يجب إحترامها عند إبرام بعض العقود الإدارية [١٠].

وإذا كان التحكيم بصفة عامة قد واجه إعتراضات كثير كما سبق وبينا [١١]. فإنه فى نطاق العقود الإدارية قد واجه تصلب القضاء الإدارى وعدم تسامحه تجاه نزع إختصاصه بالنظر فى منازعات العقود الإدارية . ففى فرنسا لم يسلم مجلس الدولة الفرنسى بذلك أبداً إلا فى وجود نص تشريعى يجيز اللجوء إلى التحكيم وأن يكون ذلك فى حدود النص ونطاقه دون توسع فى نطاق تطبيقه سواء بالقياس عليه أو تفسيره بإعتباره إستثناء لايجوز معه ذلك [١٢].

وإذا كانت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى مصر قد سلمت أكثر من مرة بجواز التحكيم فى العقود الإدارية. فإن المحكمة الإدارية العليا قد وقفت فى الاتجاه الآخر رافضة فى أحكامها جواز التحكيم فى العقود الإدارية [١٣]. وهو الأمر الذى يترجم حقيقة صعوبة التحكيم فى العقود الإدارية .

فمن ناحية أولى، فإن التحكيم كوسيلة لفض المنازعات لايضمن خضوع العقود الإدارية لنظام مغاير للنظام الذى تخضع له العقود المدنية. ذلك أن التحكيم على خلاف القضاء الإدارى لايعتد بالتمايز الجوهرى بين العقود المدنية والعقود الإدارية. هذا فضلاً عن أنه ليست كل الأنظمة القانونية تسلم بهذا التمايز .

فالعقود الإدارية قد إرتبطت فى نشأتها وتطورها بنشأة وتطور القانون الإدارى وتخصيص قضاء خاصا لمنازعات الإدارية على النسق الذى تم فى فرنسا وفى البلاد التى أخذت عنها هذا النظام ومنها مصر.

فالأنظمة الأخرى التى لاتفرد نظاماً قضائياً للمنازعات الإدارية لاتعرف العقود الإدارية . ففى القانون الإنجليزى أو الأمريكى يخضع العقد - أى عقد - لنظام قانونى واحد ولنظام قضائى واحد .

ومن ناحية ثانية ، فإن من العقود الإدارية ما يرتبط بسيادة الدولة، ويتعلق بثروات الدولة الطبيعية مثل عقود الإلتزام والتى فى كثير من الأحيان تمتد إلى سنين طويلة ترتب إلتزامات على كاهل الأجيال القادمة.

ومن ناحية ثالثة ، فإن التحكيم يؤسس دائما على حرية الأطراف فى اللجوء إليه ، تطبيقاً لمبدأ سلطان الإرادة. وإذا كان هذا المبدأ يجد نطاق تطبيقه فى عقود الأفراد ، فإن التعبير عن الإرادة عند إبرام العقود الإدارية تحكمه قواعد أخرى يحددها القانون. ذلك أن الموظف المختص بإبرام العقد الإدارى لايتصرف فى مال مملوك له. ومن ثم فإن قرار اللجوء إلى التحكيم فى العقود الإدارية ليس بالأمر السهل كما هو الحال بالنسبة لعقود الأفراد.

على أن هذه الصعوبة لاتمنع من ضرورة التصدى لتنظيم التحكيم فى العقود الإدارية وفق ضوابط ضرورية توازن بين هذه الإعتبارات المتناقضة . وهو ما سوف نتناوله فى هذا البحث . ولسوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث كالآتى :

فى *المبحث الأول* : التحكيم فى العقود الإدارية فى فرنسا . وينقسم بدوره إلى مطلبين نتناول فى الأول الحظر التشريعى للتحكيم فى العقود الإدارية وموقف القضاء منه ، وفى الثانى نتناول فيه الإستثناءات التى أجازت التحكيم فى العقود الإدارية .

أما المبحث الثانى فسوف نخصصه لدراسة التحكيم فى العقود الإدارية فى مصر، ونقسمه إلى ثلاثة مطالب نتناولها كما يلى:

المطلب الأول : غياب النص التشريعى وإختلاف الفقه والقضاء حول جواز التحكيم فى العقود الإدارية .

المطلب الثانى : القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ واستمرار الخلاف حول التحكيم فى العقود الإدارية .

المطلب الثالث : القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ وخضوع العقود الإدارية للتحكيم .

أما المبحث الثالث ، فنرصد فيه آثار التحكيم على العقود الإدارية . ثم نعقب على ذلك بخاتمة للبحث تلخص أفكاره ونتائجه .

المبحث الأول

التحكيم فى العقود الإدارية فى فرنسا

تعتبر فرنسا مهد القانون الإدارى . فهو قد نشأ فيها لظروف تاريخية فى أواخر القرن التاسع عشر. وهو قانون غير مقنن يرجع الفضل فى إرساء قواعده وتحديد نظرياته إلى القضاء الإدارى الفرنسى .

ونظرية العقد الإدارى بإعتبارها إحدى نظريات القانون الإدارى تستمد أحكامها وقواعدها من أحكام القضاء على أن هذا لاينفى تدخل المشرع لتنظيم جانب أو أكثر من بعض العقود مثل عقد الأشغال العامة وعقد الإلتزام وعقد التوريد . فضلا عن تنظيم عملية إبرام العقود الإدارية عبر وسائل وإجراءات محددة. وذلك لأنه بقدر إستقامة طريقة تكوين العقد وسلامتها فإنه يستطيع أن يحقق أهدافه والتى تصب فى النهاية فى روافد المصلحة العامة [١].

هذه النشأة القضائية للقانون الإدارى ، ولنظرية العقد الإدارى أدى إلى وجود ارتباط ضرورى بين وجود العقد الإدارى وبين القضاء الإدارى . فبناء نظرية للعقد الإدارى تختلف عن القواعد التى تحكم العقد المدنى . بإعتبار أن العقد الإدارى سواء فى إبرامه أم فى تنفيذه أم فى الآثار التى تترتب عليه يختلف عن العقد المدنى .

هذا التراث القضائى الذى أنشأ القانون الإدارى وشيد نظرياته ومنها نظرية العقد الإدارى يفسر لنا الموقف المتشدد لمجلس الدولة الفرنسى من عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية. وإذا كان قانون الإجراءات المدنية الفرنسى الصادر فى سنة ١٨٠٦ نص فى المادة ١٠٠٤ على عدم جواز التحكيم أو التصالح بالنسبة للمنازعات التى يجب إبلاغ النيابة العامة بشأنها .

ثم حددت المادة ٨٣ من القانون الأشخاص العامة الواجب عرض منازعاتها على النيابة العامة ومن بينها المؤسسات العامة. فإن القضاء العادى على خلاف القضاء الإدارى قد إستخدم حيلا كثيرة للحد من نطاق هذا الحظر .

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين . نتناول فى المطلب الأول : الحظر التشريعى للتحكيم فى العقود الإدارية وموقف القضاء منه، والمطلب الثانى : الإستثناءات التى أجازت التحكيم فى العقود الإدارية .

المطلب الأول
الحظر التشريعى للتحكيم فى العقود الإدارية وموقف القضاء منه

نص قانون الإجراءات المدنية الفرنسى فى المادتين ٨٣ ، ١٠٠٤ منه على حظر التحكيم فى المنازعات التى تتصل بالدولة أو بالأشخاص العامة إذا كان من الواجب إبلاغ النيابة العامة فى شأنها .

وظاهر الحظر الوارد فى نص المادتين ٨٣ ، ١٠٠٤ من قانون الإجراءات المدنية الفرنسى والتى أصبحت المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى الحديث [14] يشمل كل المنازعات التى تكون الأشخاص العامة طرفا فيها حتى ولو تعلق الأمر بعقد من عقود الإدارة التى تختص بها المحاكم المدنية أو التجارية . واعتبر هذا الحظر متعلقا بالنظام العام لايجوز مخالفته . ولم يسلم بذلك القضاء العادى الفرنسى. فقد كان الواقع يبين أن الدولة أو إحدى المؤسسات العامة تضطر إلى إبرام عقود بها شرط التحكيم لاسيما عقود التجارة الدولية والتى أصبحت فى أغلبها عقودا نموذجية لايمكن المتعاقدان تغييرا جوهريا لشروطها ومن ذلك شرط التحكيم .

وقد حدث أن قامت إحدى المؤسسات العامة الفرنسية وتسمى Office National interprafessionnel des Cereals (O.N.I.C) دعوى تعويض على قبطان سفينة San Carlo عن أضرار لحقت ببضاعة لها تنقلها من اثيوبيا إلى فرنسا أمام المحاكم الفرنسية. فدفع صاحب السفينة بعدم إختصاص المحكمة الفرنسية بنظر النزاع حيث أن وثيقة الشحن والتى وقعت عليها المؤسسة الفرنسية تقضى بخضوع المنازعات الناشئة عن العقد للتحكيم طبقاً لأحكام القانون الإيطالى فى جنوة.

وقضت محكمة Aix.. en Provence فى ١٥ مايو ١٩٥٩ بعدم إختصاصها وذلك لأن العقد من العقود الدولية والتى لايخضع للحظر الوارد بمقتضى المادتين ٨٣، ١٠٠٤ . وأن تطبيق هذا الحظر على مثل هذه الإتفاقيات سوف يضر بمصالح البلاد وسمعتها فى محيط التجارة الدولية [15]. وهو ما سبق وقررته أيضا محكمة إستئناف باريس فى ١٠ إبريل ١٩٥٧.

وأيدت محكمة النقض الفرنسية هذا الحكم فى ١٤ ابريل ١٩٦٤ وذهبت إلى أن الحظر الوارد فى قانون الإجراءات المدنية الفرنسى (المادتين ٨٣ ، ١٠٠٤) تتعلق بالحفاظ على النظام العام الداخلى فإن تعلق الأمر بعقد من عقود التجارة الدولية التى يكون طرفها أجنبياً وقبلت فيه الدولة أو إحدى المؤسسات العامة شرط التحكيم فإن هذا الحظر لايسرى ويجب عليها الإلتزام بمقتضيات هذا الشرط [16].

على أنه فى الجانب الآخر ظل مجلس الدولة الفرنسى رافضا للتحكيم فى العقود الإدارية [17]. ودرج مجلس الدولة الفرنسى على بطلان شرط التحكيم فى العقود الإدارية وذلك إستناداً إلى نصوص قانون الإجراءات المدنية الفرنسى وإلى أن إختصاصه بنظر منازعات الأشخاص العامة أمر من النظام العام ولايمكن مخالفته .

وذهب مفوض الدولة إلى أن الوزراء لايستطيعون حل المنازعات باللجوء إلى التحكيم وترك الإختصاص القضائى وذلك لأن التحكيم لايكفل ذات الضمانات التى يوفرها القضاء ولم يضرق مجلس الدولة فى إبطاله لشرط التحكيم فى منازعات الدولة أو الأشخاص العامة أو الأقاليم [18].

وفى أحد أحكام المجلس ذهب مفوض الدولة GAZIU إلى أن حظر التحكيم فى منازعات الأشخاص العامة مبدأ قانونى وقضائى مستقر دون حاجة إلى الإستناد إلى نصوص قانون الإجراءات المدنية الفرنسى لاسيما المادتين ٨٣ ، ١٠٠٤ . وفى هذا الحكم ألغى مجلس الدولة المادة العاشرة من مرسوم ١٥/١٠ /١٩٤٦ التى أجازت لرئيس الشركة اللجوء إلى التحكيم على الرغم من تسليم مجلس الدولة بأن المؤسسة مرفق عام إقتصادى ذات طابع تجارى [19].

وازاء هذا الموقف الصارم من مجلس الدولة الفرنسى

ر.. يمه على كافة المنازعات التى تتعلق بمرفق عام حتى وإن لم يكن من طبيعة إدارية. وهو تعميم كان محل إنتقاد من الفقه وعدم قبول من القضاء العادى كما سبق وأوضحنا [٥٠].

هذا التناقض بين موقف مجلس الدولة، وموقف القضاء العادى أدى بالمشرع الفرنسى إلى التدخل للحد من إطلاق القاعدة التى أرساها قضاء مجلس الدولة .

المطلب الثانى
الاستثناءات التشريعية التى اجازت التحكيم فى العقود الإدارية

عرفنا فيما سبق أن مجلس الدولة الفرنسى قد شيد قاعدة عامة لايجوز الخروج عليها وهى بطلان التحكيم فى العقود الإدارية سواء كان ذلك فى صورة شرط أم مشارطة .

على أن المشروع الفرنسى تدخل أكثر من مرة للحد من نطاق تطبيق هذه القاعدة ، وذلك على الوجه التالى :

أولا ... قانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ وجواز التحكيم فى بعض العقود الإدارية .

ثانيا ... قانون ١٩ أغسطس ١٩٨٦ وجواز التحكيم فى العقود الدولية .

الفرع الأول
قانون ١٧ ابريل ١٩٠٦
وجواز التحكيم فى بعض العقود الإدارية

نص هذا القانون فى المادة ٦٩ منه على جواز التحكيم وفقاً لأحكام الباب الثالث من قانون الإجراءات المدنية الفرنسى لإنهاء المنازعات المتعلقة بتصفية نفقات عقود الأشغال العامة والتوريد [٥١]. وحدد هذا القانون نطاق تطبيقه. وشروط إعماله وذلك على الوجه التالى :

أولا ... نطاق تطبيق القانون ١٧ ابريل ١٩٠٦

أجاز القانون التحكيم لتصفية نفقات عقود الأشغال العامة والتوريد :

Pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publi[c] et de fournitures.

وعلى ذلك حدد هذا القانون طبيعة النزاع بتصفية نفقات عقود الأشغال العامة والتوريد . ومن ثم لا يتعدى ذلك إلى المنازعات التى تنشأ عن هذه العقود ولاتتصل بهذه المشكلة. هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية يجب أن تتصل هذه المنازعات بعقد من عقود الأشغال العامة والتوريد . ومن ثم لاتخضع للتحكيم المنازعات التى تتصل بتصفية النفقات الناشئة عن أى عقد إدارى آخر غير هذين العقدين .

ومن ناحية ثالثة فإن القانون حدد نطاقه بعقود الأشغال العامة والتوريد التى تبرمها الدولة L'Etat ، والمديريات Les départements والمحليات Les Communes ، وقد اعتبر مجلس الدولة هذا التعداد على سبيل الحصر . وترتيباً على ذلك استبعد من نطاق تطبيقه المشروع العام [٥٢].

ثانيا ... شروط إعمال القانون :

اشترط القانون لاعماله ما يلى :

١- أن يتم اللجوء إلى التحكيم عبر مشارطة تحكيم أى بعد نشوء النزاع. فلا يصح وفقا لهذا القانون إدراج شرط تحكيم إبتداء فى العقد. وانما يتم ذلك بعد حدوث النزاع . وإقرار القانون لمشارطة التحكيم دون شرط التحكيم يتفق مع ما ذهب إليه المشرع من تقييد نطاق تطبيق هذا القانون بنوع معين من المنازعات والتى تتصل بتصفية نفقات الأشغال العامة والتوريدات. فمشارطة التحكيم تبرم بعد وقوع النزاع وتحسس جوانبه وتحديد طبيعته وهل يجوز فيه التحكيم أم لا ، وذلك على خلاف شرط التحكيم والذى يدرج فى العقد عادة عند إبرامه وقبل نشوء أى نزاع بين أطرافه .

٢- موافقة مجلس الوزراء بمرسوم يوقع عليه وزير المالية والوزير المختص حسب الأحوال وذلك فيما يتعلق بعقود الأشغال العامة أو التوريد الخاصة بالدولة .

أما إذا تعلق العقد بالمديريات Departements يجب أن يناقش مجلس المديرية التحكيم ويوافق عليه الوزير المختص .

وإذا تعلق بالبلديات فإنه يجب موافقة المجلس البلدى واعتماد مدير المقاطعة .

وهذه الأشكال تعتبر جوهرية ويترتب على مخالفتها بطلان مشارطة التحكيم [٥٤].

يتضح مما سبق أن المشرع الفرنسى فى قانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ قد تأثر بالإتجاهات السائدة فى قضاء مجلس الدولة والتى ترفض الأخذ بالتحكيم فى المنازعات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية وجاء إقراره للتحكيم فى بعض منازعات بعض العقود الإدارية محاطاً بشروط تتجاوز فى صرامتها أهمية التحكيم المسموح به بمقتضى نصوص هذا القانون ، وهو الأمر الذى حدا بالمشرع الفرنسى بإصدار مرسوم Decret ٢٥ يوليو ١٩٦٠ بتوسيع نطاق تطبيق القانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ ليشمل المديريات والبلديات ونقابات البلديات والنقابات المشتركة والمراكز الحضرية وقطاعات البلديات والمؤسسات العامة الإقليمية والبلدية [٥٥]. وبمقتضى هذا المرسوم يجوز لها أن تلجأ للتحكيم وفق شروط ونطاق القانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ على أن يكون لجوئها إلى التحكيم عبر مشارطة تحكيم وفى الحدود والقيود التى نص عليها القانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ .

الفرع الثانى
قانون ١٩ اغسطس ١٩٨٦
وجواز التحكيم فى العقود الدولية

ظلت القاعدة العامة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى هو عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك .

تدخل المشرع الفرنسى بمقتضى قانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ وأجاز التحكيم لتصفية نفقات عقود الأشغال والتوريد فى الحدود التى سبق وبيناها .

وإذا كانت أحكام محكمة النقض الفرنسية قد إستقرت على جواز التحكيم فى العقود التى تبرمها الأشخاص العامة وفق قواعد القانون المدنى أى لاتستخدم فيها أساليب السلطة العامة ، ولاتعتبر بالتالى عقوداً إدارية. ومن ثم لاتخضع للحظر الوارد فى المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى الحديث . فإن مجلس الدولة ظل على موقفه الذى يشترط وجود نص تشريعى صريح، وهو الأمر الذى أدى ببعض الفقه الفرنسى للتشاؤم تجاه مستقبل التحكيم فى فرنسا [٥٦].

وحدث أنه فى سنة ١٩٨٦ أرادت فرنسا أن تتعاقد مع شركة أمريكية لإقامة ملاهى على نسق ملاهى والت ديزنى فى الولايات المتحدة الأمريكية . وأصرت الشركة الأمريكية أن تضمن العقد شرط التحكيم كوسيلة لفض المنازعات التى يمكن أن تنشأ عن العقد. وعرض الأمر على مجلس الدولة الذى رفض إقرار شرط التحكيم فى العقد واعتبره مخالفا للنظام العام. كما أن شروط تطبيق المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى الحديث غير متوافرة - إذ أن هذه المادة لاتسمح إلا بعقد مشارطة تحكيم لتصفية نفقات عقود الأشغال العامة والتوريد . وذلك بعد نشوء النزاع.

أمام إصرار الشركة الأمريكية على تضمين العقد شرط التحكيم صدر قانون ١٩ أغسطس ١٩٨٦ والذى أجاز للدولة وللمقاطعات وللمؤسسات العامة أن تقبل شرط التحكيم فى العقود الدولية المبرمة مع شركات اجنبية [٥٧] وذلك إستثناء من أحكام المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى واشترط القانون لتطبيقه ما يلى :

١- أن يكون العقد مبرما مع شركة أجنبية. أى يكون عقداً دوليا ومن ثم لاينطبق هذا الإستثناء على العقود التى تبرم بين شركات وطنية .

٢- أن يكون العقد بخصوص مشروع ذا نفع قومى حتى يبرر اللجوء إلى التحكيم .

ويشمل نطاق هذا القانون كل العقود الدولية التى تبرمها الدولة أو المقاطعات أو المؤسسات العامة . ومن ثم فلا يقتصر نطاق تطبيقه على عقود الأشغال العامة وعقود التوريد . كما أنه يجيز التحكيم فى كافة المنازعات التى تنشأ عن هذه العقود.

٣- اشتراط صدور مرسوم من مجلس الوزراء للموافقة على تضمين العقد شرط التحكيم . وذلك يكون فى كل حالة على حدة. ومجلس الوزراء وهو بصدد موافقته على إدراج شرط التحكيم بالعقد له أن يتأكد من توافر الشروط التى حددها القانون .

ويتضح مما سبق أن تطور الأخذ بنظام التحكيم فى العقود الإدارية فى فرنسا سواء أكان ذلك فى صورة الشرط أم المشارطة يؤكد حرص المشرع الفرنسى تجاه الأخذ بالتحكيم، وحساسية القضاء الإدارى فى تطبيق النصوص التشريعية التى تقرر ذلك. وذلك على الرغم من أن فرنسا كدولة لايمكن أن يصدق فيها تلك المخاوف التى تؤرق الأنظمة القانونية والقضائية فى دول العالم الثالث.

المبحث الثانى

التحكيم فى العقود الإدارية فى مصر [58]

عرف النظام القانونى المصرى التحكيم منذ زمن بعيد [59] على أن أهمية التحكيم كوسيلة لفض المنازعات بديلا عن القضاء لم تأخذ مكانا عليا فى مصر إلا أوائل الثمانينات من هذا القانون مع إتجاه الدولة إلى نظام الإقتصاد الحر وتخصيص شركات القطاع العام. فبدأ الإتجاه إلى التحكيم يتزايد. وبدا أن التنظيم القانونى الوارد بقانون المرافعات قاصرا على ملاحقة مشكلات الواقع العملى.

ولعل أبرز هذه المشكلات كانت تلك التى تتصل بالتحكيم فى العقود الإدارية، فمع غياب النص التشريعى الذى ينظم التحكيم فى العقود الإدارية. ومع تزايد إتجاه الدولة والأشخاص العامة الأخرى فى تضمين العقود الإدارية شرط أو مشارطة تحكيم لتسوية المنازعات الناشئة عن هذه العقود. اختلف الفقه وتضاربت أحكام القضاء حول مدى جواز التحكيم فى العقود الإدارية.

وعندما صدر قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ نص فى المادة الأولى منه على أنه " مع عدم الإخلال بأحكام الإتفاقيات الدولية المعمول بها فى جمهورية مصر العربية تسرى أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع إذا كان هذا التحكيم يجرى فى مصر، أو كان تحكيماً تجارياً دولياً يجرى فى الخارج واتفق أطرافه على إخضاعه لأحكام هذا القانون ".

ولم ينه هذا النص الخلاف حول جواز التحكيم فى العقود الإدارية فعلى الرغم من أن جمهور الفقه قد ذهب إلى شمول هذا النص للتحكيم فى العقود الإدارية. ذهب الرأى الآخر إلى عدم جواز ذلك، وأن هذا النص لم يحسم الخلاف حول التحكيم فى العقود الإدارية. وبجلسة ١٨ ديسمبر سنة ١٩٩٦ أصدرت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فتواها والتى خلصت فيها إلى عدم صحة شرط التحكيم فى منازعات العقود الإدارية.

هذه التطورات إستدعت من المشرع أن يتدخل مرة ثانية لتعديل المادة الأولى من القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ وذلك بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ بإضافة فقرة ثانية إليها تنص على " وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الإتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة، ولايجوز التفويض فى ذلك".

وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناولها كالتالى:

المطلب الأول : غياب النص التشريعى واختلاف الفقه والقضاء حول جواز التحكيم فى العقود الإدارية.

المطلب الثانى : صدور القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ واستمرار الخلاف حول التحكيم فى العقود الإدارية.

المطلب الثالث : خضوع العقود الإدارية للتحكيم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧.

المطلب الأول

غياب النص التشريعى واختلاف الفقه والقضاء حول جواز التحكيم فى العقود الإدارية

لم يتضمن قانون المرافعات المدنية الصادر برقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ بين نصوصه التى نظمت التحكيم فى الباب الثالث منه مايحمل بين طياته إنتصاراً لرأى دون آخر فى مسألة التحكيم فى العقود الإدارية.

فالمادة ٥٠١ من هذا القانون نصت على أنه "يجوز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين بوثيقة تحكيم خاصة، كما يجوز الإتفاق على التحكيم فى جميع المنازعات التى تنشأ من تنفيذ عقد معين ..." [60].

فهذا النص قد أجاز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين. كما أجازه فى جميع المنازعات التى تنشأ عن تنفيذ عقد معين .

وظاهر النص يجيز التحكيم فى جميع العقود بحسبانه أطلق عبارة جميع المنازعات التى تنشأ عن تنفيذ معين. يستوى فى ذلك أن يكون عقداً مدنياً أم إدارياً .

وقد كان العمل يجرى أن الإدارة كانت تقبل شرط التحكيم عند إبرام العقد لاسيما فى عقود الأشغال العامة وعقود الإستغلال[11]. وعند حدوث نزاع تلجأ للقضاء تستنجد به زاعمة بأن التحكيم لايجوز فى العقود الادارية[12]. وهو موقف فى حقيقة الأمر يبعث على الحيرة والدهشة.

حيرة تأتى من موقف الدولة أو الأشخاص العامة حين تقبل شرط التحكيم عند إبرام العقد ، وكانت تستطيع أن ترفض ذلك . ويبقى للطرف الأخر - فى هذه الحالة - إما قبول العقد دون شرط التحكيم - أو عدم إبرام العقد . ثم بعد ذلك تنقض ما سبق ووافقت عليه . وبذلك ينطبق عليها القاعدة الأصولية التى تقول " من سعى إلى نقض ماتم على يديه فسعيه مردود عليه".

والدهشة من تقاعس المشرع عن التدخل واتخاذ موقف حاسم تجاه التحكيم فى العقود الادارية أيا كانت صورة هذا الموقف.

وكان ذلك على خلاف الوضع فى فرنسا. فقد كانت نصوص قانون الإجراءات المدنية (المادتين ٨٣ ، ١٠٠٤) ومن بعدهما نص المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى الحديث تمنع إدراج شرط التحكيم فى العقود الادارية. وعندما إضطرت الدولة لإبرام عقد "والت ديزنى الأوروبى" مع شركة أمريكية أصرت على إدراج شرط التحكيم فى العقد. عدلت فرنسا قانونها. وذلك هو الأمر الطبيعى . لان إحترام الدولة لنظامها القانونى، يؤدى بالآخرين إلى إحترامه . على أنه إذا كان موقف المشرع المصرى من التحكيم فى العقود الإدارية غير مبرر . فإن إختلاف الرأى سواء لدى الفقه أم القضاء حول جواز أو عدم جواز التحكيم فى العقود الادارية كان يستند إلى مبررات قانونية ، وذلك على الوجه التالى :

الفرع الأول

عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية

ذهب الرأى الأول إلى عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية ، واستند هذا الرأى إلى عدة حجج أهمها :

أولا : التحكيم يتعارض مع سيادة الدولة :

تنهض هذه الحجة على أساسين :

يتمثل **الأساس الأول** فى أن التحكيم يعتبر فى حقيقته سلب لاختصاص القضاء الوطنى الذى هو مظهر أساسى من مظاهر سيادتها. وإذا كان ذلك مقبولاً بالنسبة لمنازعات الأفراد بعضهم البعض، فإن قبولها بالنسبة للدولة يعتبر ماساً بسيادته.

أما **الأساس الثانى** فيتمثل فى أن التحكيم يستبعد تطبيق القانون الوطنى ويؤدى إلى تطبيق قانوناً أجنبياً[13].

وفى الحقيقة نرى أن الإحتجاج بسيادة فى هذا المجال أمر فى غير محله ، ذلك أنه مع التسليم بأن التحكيم يعتبر فى حقيقته سلب لإختصاص قضاء الدولة. إلا أن ذلك لايكون إلا بمقتضى قانون يسمح به .

فالمشروع الوطنى هو الذى يسمح بالتحكيم حتى ولو كان إختيارياً و إرادة الأطراف ليست كافية بذاتها لخلقه . وإنما يتطلب الأمر تدخل المشرع لإقرار اللجوء إليه . هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى : فإن التحكيم لا تنقطع صلته بالقضاء فالمشرع الوطنى فى النصوص التى تنظم التحكيم يحرص على أن يعطى للقضاء سلطة التدخل فى أعمال المحكمين سواء بالمساعدة والمؤازرة أو الرقابة والإشراف وهى أمور يختلف مداه من نظام إلى أخر[14].

ومن ناحية ثالثة : فإنه إذا جاز للقاضى أن يحسم الخصومة بحكم فيها إستناداً إلى رأى خبير أفلا يجوز أن يلجأ أطراف الخصومة إلى الخبير مباشرة لحسم منازعاتهم عن طريق التحكيم [15].

. من ناحية رابعة : فإن الأشخاص العامة وهى بصدد إبرام العقد الإدارى وإدراج شرط التحكيم فهى تستطيع أن تشترط تطبيق القانون الوطنى. وإذا قبلت تطبيق قانوناً أجنبياً فإن ذلك قد تم بإرادتها ومن ثم لاينال من سيادتها.

حقيقة الأمر أن استخدام مبدأ السيادة فى هذا النطاق يراه أمراً فى غير محله وإن كان مرده فيما يبدو لنا خشية الدول النامية ومخاوفها من نظام التحكيم . والتى مردها الإختلال الواضح وعدم التوازن البين الذى يميز علاقات هذه الدول بالدول الكبرى والشركات الكبرى فيها والتى تحرص على تضمين العقود التى تبرمها مع الدول النامية شرط التحكيم . وذلك لكى تستبعد من خلالها المثول أمام القضاء الوطنى والقانون المعمول به فى هذه الدول [١١] . والدول النامية لاتقدر على رفض التحكيم جملة وذلك لأنه أصبح مطلباً أساسياً للشركات الاجنبية عند إبرامها للعقود الدولية مع هذه الدول .

ثانيا : جواز التحكيم فى العقود الإدارية يعتبر عدواناً على إختصاص القضاء الإدارى بنظر هذه المنازعات .

ذلك أن إختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات الإدارية مقرر بنص الدستور، فالمادة ١٧٢ من الدستور المصرى تقضى بأن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ".

كما أن القرار بقانون بشأن مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ينص فى المادة العاشرة منه على أنه "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية :

(حادى عشر) ... المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إدارى آخر .."

وتطبيقاً لذلك فإن التحكيم الذى يعتبر سلباً لإختصاص القضاء لايجوز فى العقود الإدارية. وذلك لأن إختصاص الدولة بنظر منازعات هذه العقود قد قرره الدستور ونص عليه قانون مجلس الدولة بأنها من إختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها [١٢]

وفى الحقيقة أن نص المادة ١٧٢ من الدستور لاتجدى فى هذا المقام ، فالنص على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل فى المنازعات الإدارية يهدف إلى تقرير ضمان إستقلال مجلس الدولة بنص دستورى يغل يد المشرع العادى عن النيل من هذا الإستقلال .

أما نص المادة العاشرة فى فقرتها حادى عشر على إختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية. إنما يفسره تطور إختصاص مجلس الدولة بنظر هذه المنازعات . فالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ كان ينص فى المادة الخامسة منه على أن " تفصل محكمة القضاء الإدارى فى المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام والأشغال العامة وعقود التوريد الإدارية التى تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر فى العقد .

ويترتب على رفع الدعوى فى هذه الحالة أمام المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها إلى المحاكم العادية. كما يترتب على رفعها إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإدارى ".

وكان هذا الإختصاص المشترك والذى أقره القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ يمثل شذوذاً فى التنظيم القانونى لمسألة الإختصاص بنظر منازعات العقود الإدارية. وهو الأمر الذى صححه القانون التالى رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن إعادة تنظيم مجلس الدولة إذ نص فى المادة العاشرة منه على أن " يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره فى المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام والأشغال العامة والتوريد أو أى عقد إدارى آخر " .

وهو ما حرص على تأكيده القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى المدة العاشرة سالفة الذكر. ومن ثم يتضح أن عبارة تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها .. لايقصد منها إستبعاد العقود الإدارية من نطاق التحكيم كوسيلة لفض المنازعات. هذا فضلاً عن أن التحكيم كنظام لفض المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية لم يكن له صدى فى وعى المشرع حين إصدار قوانين مجلس الدولة ومنها القرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

القضاء الإدارى وعدم جواز التحكيم فى منازعات العقـود الإدارية :

عرض موضوع التحكيم فى العقود الإدارية إبتـداء أمام محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٤٨٦ لسنة ٣٩ ق. وكانت الشركة المدعية (الشركة المصرية المساهمة للتعمير والإنشـاءات السياحية) ضد وزير الإسكان والمرافق وآخرين إستناداً إلى العقد المبرم بين الشركة المدعية ووزارة الإسكـان والتعمير (عقد إمتياز هضبة المقطم) [٢٨]. والذى كان يقضى فى البند خامساً على أن " كل خلاف بين الطـرفين على تفسير أو تنفيذ الأحكـام التى تضمنهـا الإتفـاق وعقـد ٩ نوفمبر سـنة ١٩٥٤ وشـروط قبـول التنازل يفصل فيه عن طريق التحكيم. وتؤلف هيئة التحكـيم من ثلاثة أعضاء يختار كل من الطرفين عضواً عنهـم ويـتولى هذان العضـوان إختيار العضـو الثالث ، وتكـون أحكـام هيئة التحكيم قابلة للطعـن فيها أمام المحاكم المصرية بالطرق التى رسمها القانون " .

وطلبت الشـركة المدعية وقف تنفيذ قرار المدعى عليهم السلبى بالإمتناع عن إحالة النزاع بينهم وبين الشـركة المدعية إلى هيئة التحكيم طبقاً للبند الخامس من الإتفاق المبرم فى ١٤ من إبريل سنة ١٩٥٥ وتعيين محكـم ممثل للحكومة المصـرية فى هيئة التحكيم .

وأجـــابت محكمـــة القضـاء الإدارى فى حكمهـا بجلسـة ١٩٨٦/٥/١٨ الشركة المدعية إلى طلبهـا [٢٩]. وعندما طعنـت إدارة قضايا الدولة فى الحكـم أمام المحكمـة الإدارية العليـا ، قضت المحكمة بإلغاء الحكم الطعون فيه وبرفض الدعوى مقررة عدم جواز التحكيم فى العقـود الإدارية وذلك فى حكمهـا بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٩٠ [٣٠]

وذهبـت المحكمـة فى حكمهـا إلى أنـه ".. ومن حيـث أن اتفاق ١٤ من ابريل سنة ١٩٥٥ الملحق يعتبر استغلال منطقة قصر المنتزه واستطلاح وتعمير منطقـة جبل المقطـم المـبرم فى ٩ من نوفمبر سنة ١٩٥٤ صدر فى ظـل أحكـام القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن مجلس الدولة والسـارى إعتباراً من ٢٦/ ٣/ ١٩٥٥ " وقد نصت المادة العاشـرة فيـه على أن " يفصـل مجلس الـدولة بهيـئة قضـاء إدارى دون غـيره فى المنـازعات الخـاصة بـ قـود الإلتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأى عقد إدارى آخر . ومن ثم يتعين تفسير نص البنـد الخامس من الإتفاق المشـار إ يه بما لايتعارض مع أحكام المادة ١٠ سالفة الذكر .. ".

وتستطـرد المحكمــة لمحـاولة تبرير التنــاقض بين المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسـنة ١٩٥٥ والقــانون الذى منح بمقتضاه الإمتـياز للشركة المدعيـة فتقـول ".. ومن حيث ان القاعدة أن المشرع منزه عن السهو والخطـأ فإنه ينبغـى تفسير البند الخـامس من الإتفـاق المشـار إليه بما لايهـدم خصائص العقد الإدارى ولا بمـا يزيل إختصـاص مجلـس الدولة بنظر المنازعات المتعلقـة بذلك العقد . إذ أن إختصاص المجلس ورد فى قانون موضـوعى أى كقـاعدة عامة، بينما أن منح إلتزام المرافق العــامـة فهـو من الأعمـال الإدارية التى تقـوم بها السلطة التشريعية كنوع من الوصاية على السلطـة التنفـيذية، وهذه الأعمال ليست قوانين من حيث الموضـوع وأن كانت تأخذ شكل القانون لأن العرف جرى على أن السلطـة التشريعية تفصح عن إرادتها فى شكل قانون.. " [٣١].

والتزمت محكمة القضاء الإدارى بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا فى قضائها. فقد ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها فى الدعوى رقم ٥٤٢٩ لسنة ٤٣ ق (الخاصة بنفق الشهيد أحمد حمدى) حـين دفعـت الشـركة المدعى عليهـا بعـدم إختصـاص القضاء المصـرى وذلك لوجـود شرط التحكـيم بالعقد . فقـد رفضت المحكمة الدفع لأنه لايجوز التحكيم فى العقود الإدارية لكونه يسلـب إختصـاص محاكـم مجلس الدولة المقـرر بالمادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ [٣٢].

الفرع الثانى
جواز التحكيم فى العقود الإدارية

ذهب الرأى الثـانى إلى جواز التحكـيم فى العقـود الإدارية وذلك إستناداً إلى عدم وجود نصوص تمنع التحكـيم فى العقود الإدارية . فالمادة ٥٠١ من قانون المرافعـات تنـص على أنه " يجوز الإتفاق على التحكـيم فى نزاع معين بوثيقة تحكـيم خاصة . كما يجوز الإتفاق على التحكيم فى جميع المنازعات التى تنشأ من تنفيذ عقد معين .. ولا يثبت التحكيم إلا بالكتابة .

ويجب أن يحدد موضوع النزاع فى وثيقة التحكيم أو أثناء المرافعة ولو كان المحكمون مفوضين بالصلح ، وإلا كان التحكيم باطلاً .

ولا يجوز التحكيم فى المسائل التى لايجوز فيها الصلح ولايصح التحكيم إلا لمن له التصرف فى حقوقه ".

فهذا النص وأن لم يواجه اساساً مشكلة التحكيم فى العقود الإدارية ، إلا أنه أطلق الحكم بجواز الإتفاق على التحكيم فى جميع المنازعات التى تنشأ عن تنفيذ عقد معين . وهى عبارة من السعة بحيث تشمل فى رحابها فكرة العقد الإدارى .

وإذا كان نص المادة ٥٠١ من قانون المرافعات قد حظر التحكيم فى المسائل التى لايجوز فيها الصلح . فإنه من المتفق عليه فقهاً وقضاء أنه ليس من المحظور على جهة الإدارة التصالح فى منازعات العقود الإدارية حتى ولو يوجد نص يجيز ذلك بشرط ألا يمس الصلح مسائل تتعلق بالنظام العام [٣٣].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا فى حكمها [٣٤] إلى أنه " .. لايقدح فى إجتماع مقومات الصلح المشار إليه وأركانه ما أثير من أن الصلح لايجوز فى المسائل المتعلقة بالنظام العام ، ومن ذلك الإتفاقات الحاصلة على كيفية المحاسبة بشأن تنفيذ العقود الإدارية ذلك أن القول لايصدق على حقوق الجهة الإدارية المالية المترتبة على العقود الإدارية إلا إذا كانت هذه الحقوق محسوبة بصفة نهائية وليست محلاً للنزاع ، فعندئذ لايجوز التنازل عنها إلا طبقاً لأحكام القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٨ فى شأن قواعد التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة ، أما إذا كان الحق ذاته محلاً للنزاع وخشيت الجهة الإدارية أن تخسر الدعوى فلا تثريب عليها إذا ما لجأت لفض هذا النزاع عن طريق الصلح .. ".

وحقيقة الأمر أن استخدام نص المادة ٥٠١ من قانون المرافعات للقول بجواز التحكيم فى العقود أمر يتجاوز حدود هذا النص ، فالتحكيم يعتبر طريقاً إستثنائياً لفض المنازعات بصفة عامة وهو فى حقيقته يعتبر عدواناً على إختصاص القضاء يسلبه بعضاً من المنازعات التى يجب أن تخضع له . ومن ثم فإن إقراره لابد وأن يكون بنص تشريعى صريح [٣٥]. وهو ما استقر عليه الأمر فى فرنسا، حيث أنه لايسمح بالتحكيم فى المنازعات الإدارية إلا حيث يوجد نص تشريعى يجيز ذلك.

وثمة حجة أخرى تساق للقول بجواز التحكيم فى العقود الإدارية مستمدة من القرار بقانون بشأن مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المادة ٥٨ إذ تنص على " ... ولايجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير إستفتاء إدارة الفتوى المختصة ...".

فهذه المادة تفيد بجواز التحكيم فى العقود الإدارية ، وتضع قيداً على ذلك وهو إستفتاء إدارة الفتوى المختصة .

على أن الرأى الآخر ، والذى يرى عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية يذهب إلى أن هذا النص لم يرد به ما يقطع صراحة بجواز إلتجاء جهة الإدارة إلى التحكيم لفض منازعات العقود الإدارية . وذلك على إعتبار أن مشروعية الإتفاق على التحكيم مسألة منفصلة عن ما يقتضيه نص المادة ٥٨ من قانون مجلس الدولة من إلزام المشرع للجهات الإدارية بعدم الإتفاق على التحكيم إلا إذا إستفتت إدارة الفتوى المختصة [٣٦].

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وجواز التحكيم فى العقود الإدارية.

على خلاف ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى جواز ذلك .

فقد أصدرت فتواها الأولى بجلستها بتاريخ ١٧/ ٥/ ١٩٨٩ (ملف رقم ٥٤/ ١/ ٢٦٥) وبعد أن استعرضت الجمعية نص المادتين ١٦٧ ، ١٧٢ من الدستور [٣٧] والفقرة الحادية عشر من المادة العاشرة من القرار بقانون فى شأن مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والت تنص على إختصاص محاكم مجلس الدولة دون

غيرها بالفصل فى المنازعات الخاصـة بعقـود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إدارى آخر ...".

واستعرضت إيضا نص المادة ٥٨ منه والتى تنص فى فقرتها الثالثة على أنه "... ولايجوز لأى وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقـد أو صلح أو تحكـيم أو تنفـيذ قرار محكمـين فى مادة تزيـد قيمتهـا على خمسة آلاف جنيه بغير إستفتاء الإدارة المختصة".

وخلصت الجمعية إلى أن المادة ٥٨ من القـرار بقـانون فى شأن مجلس الدولة ورد بها ما يقطع صراحة بجواز إلتجاء الإدارة إلى التحكيم فى منازعاتها العقدية (إدارية أو مدنية) .. فلو كان التحكيم أمراً محظوراً ما كان المشـرع إلزمهـا بإستفـتاء مجلس الدولة. وقررت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع أنه إزاء عدم وجـود تشـريع خاص ينظـم التحكـيم فى منازعـات العقود الإدارية فإنه يتعين فى ذلك الرجوع إلى الشروط العامة للتحكيم وإجراءاته الواردة بقانون المرافعات والتى لاتتعارض مع الروابط الإدارية .

ويتضح فى هذه الفتـوى أن الجمعية العمـومية قد أقرت جواز التحكـيم فى العقـود الإدارية دون تحفـظ . وسـوت بـين العقود المدنية والعقود الإداريـة فى خضوعهـا للتحكـيم وفقـاً للقواعد والإجراءات الواردة فى قـانون المرافعات . وهو مذهـب لاشك أنه يغفـل خصـوصية العقــود الإداريــة والتى تحكمهـا قواعد مختلفة عن تلك التى تحكم العقـود المدنيــة حـتى ولو كانت الإدارة طرفاً فيها .

هذا الإتجـاه مالبثت الجمعـية العمومية أن قيدت نطاقه وحدت من إطـلاقه ، وذلك فى فــتواها بجلستهــا المنعقـدة فى ٧ فبراير ١٩٩٢ . وكان الأمر يتعلق بعقـد مبرم بين وزارة الأوقـاف ومركز الأهرام للتنظيم والميكروفيلم، وتضمن العقد نصاً مؤداه " اتفق الطرفان على أن أى خلاف ينشأ أثناء تنفيذ هذا العقـد - لاقدر الله - يبت فيه بالطرق الودية، فإذا تعذر لجـأ الطـرفان إلى التحكيم ..".

واستظهـرت الجمعـية العمـومية افتائهـا السابق بجلسة ١٩٨٩/٥/١٧ والتى انتهـت فيه إلى جـواز التحكـيم فى العقـود الإدارية تأسيساً على أن التحكيم هو اتفاق على عـرض النزاع أمام محكم أو أكـثر ليفصلوا فيه بدلاً من المحكمـة المختصة به وذلك بحكم ملزم للخصوم .

واستنـدت الجمعـية فى إفتائهـا اللاحق بجلسـة ٧ فـبراير ١٩٩٣ على ذات الأسباب التى سبق وأن إستندت إليها فى إفتـائها بجلسة ١٧ / ٥/ ١٩٨٩ .

على أن الجديد فى فتواها هذه أنها قيدت جواز التحكيم فى العقـود الإدارية إذا كان هذا التحكـيم لايستبعـد عند نظر المنازعة إعمال القواعد القانونية الموضوعية التى تطـبق على العقود الإدارية [٧٨]".

وعلى ذلك فإن الجمعـية العمومية وإن ذهبـت فى فتـواها الأولى إلى جواز التحكيم فى العقود الإدارية دون تقييد وسـوت فى ذلك العقـود الإدارية والعقـود المـدنيـة ؛ فإنها فى فـتواها الثانية قد قيدت جواز اللجوء إلى التحكيم فى العقود الإدارية بعدم إستبعاد القواعد الموضوعـية التى تطـبق على منــازعات العقود الإدارية.

ولعـل هذا التردد فى الرأى إنما يفسـر صعـوبة القطـع برأى نهائى فى المسألة . فلسوف نرى أن الجمعـية العمـومية فى فـتوى ثالثة وبعد صدور القــانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكـيم قد خالفت سابق إفتائها وقررت عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية.

لماذا التعارض بين أحكام القضاء الإدارى وإفـتاء الجمعـية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ؟

لاشـك أن التعارض الشـديد بين إتجاه المحكمـة الإدارية العليا ، والتى ترى عدم جواز التحكــيم فى العقـود الإداريــة . وافتاء الجمعية العمـومية لقسمـى الفـتوى والتشـريع والـتى تذهب إلى جواز التحكيم فى العقـود الإدارية أمر يثير التسـاؤل عن سبب قيام هذا التعارض .

فالملاحــظ أن الأســانيد التى إستنــدت إليها المحكمـة الإدارية العليا لكى تمنع التحكيم فى العقـود الإداريـة هى ذات

الأسـانيد التى إستندت إليها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لكى تجيز التحكيم فى العقود الإدارية . هذا التعارض ناتج فى نظرنا من ناحيتين :

فمن ناحية أولى .. كان الأمر يعرض على القضاء الإدارى بصدد خصومة قائمة محددة المعالم . ويقتضى الفصل فيها إصدار حكم ينهى النزاع فيها . والأمر على خلاف ذلك فى الجمعية العمومية إذ أنها تستفتى فى الأمر حين إبرام العقد. وفى الحالة الأولى لايكفى إستخلاص المبادئ العامة التى تجيز التحكيم بل يجب أن يمتد الأمر إلى وجود نصوص قانونية تنظم التحكيم فى العقود الإدارية وهو الأمر الذى يفتقره النظام القانونى المصرى. وذلك على خلاف الأمر فى القانون الفرنسى على الوجه الذى سبق وبيناه .

ومن ناحية ثانية .. إن التحكيم فى كل حال يستبعد ولاية القضاء فى الدولة وفى بعض الأحيان يستبعد القانون الوطنى إذا أراد الخصوم ذلك . وهو أمر لايسلم به القضاء الوطنى - المختص بنظر النزاع أصلاً - إلا جبراً أى بمقتضى نص تشريعى صريح وفى حدوده "[٣٠].

المطلب الثانى

صدور القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤

واستمرار الخلاف حول التحكيم

فى العقود الإدارية

بتاريخ ١٨ ابريل ١٩٩٤ صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ فى شأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية "[٣١]. ونص فى مادته الأولى على ما يلى :

" مع عدم الإخلال بأحكام الإتفاقيات الدولية بها فى جمهورية مصر العربية تسرى أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع إذا كان هذا التحكيم يجرى فى مصر، أو كان تحكيماً تجاريا دوليا يجرى فى الخارج واتفق أطرافه على إخضاعه لأحكام هذا القانون".

وقد حددت هذه المادة من القانون نطاق تطبيقه " على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع ..".

فهل حسمت هذه العبارة الجدل الذى إشتد أواره فى الفقه والقضاء فى مصر قبل إصدار القانون حول مشكلة التحكيم فى العقود الإدارية .

ذهب جمهور الفقه المصرى إلى أن هذا النص قد شمل بنطاقه العقود الإدارية بصريح نصه على امتداد تطبيقه على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص .

كما أن المذكرة الايضاحية للقانون أكدت خضوع العقود الإدارية للتحكيم حين نصت على " ... ويشتمل المشروع على سبعة أبواب تضم ثمانى وخمسين مادة ، ويتعلق الباب الأول بقواعد عامة تتناول موضوعات متفرقة يأتى فى مقدمتها تحديد نطاق تطبيق أحكام المشروع . الذى عينته المادة الأولى بعد أن رجحت أحكام الإتفاقيات المعمول بها فى مصر بسريان تلك الأحكام على كل تحكيم تجارى دولى يجرى فى مصر سواء كان أحد طرفيه من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص. فحسم المشروع بذلك الشكوك التى دارت حول مدى خضوع بعض أنواع العقود التى يكون أحد أطرافها من أشخاص القانون العام للتحكيم فنص على خضوع جميع المنازعات الناشئة عن هذه العقود لأحكام هذا المشروع أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع .." هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية فإنه عند مناقشة المادة الأولى من مشروع القانون فى مجلس الشعب "[٣٢] طلب أحد الأعضاء تعديلها والنص صراحة على العقود الإدارية . ذلك أن النص على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع لايفيد بخضوع العقود الإدارية للتحكيم . لأن النص بحالته هذه يخالف نص المادة ٦٦ فى فقرتها الرابعة من القرار بقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التى تنص على إختصاص الجمعية العمومية

لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى المسبب والملزم فى المنازعات التى تنشأ بين الأشخاص العامة [٨١].

ورفض المجلس الإقتراح ، وفى معرض رد وزير العدل على إقتراح العضو بتعديل المادة الأولى على الوجه السابق قال " السيد العضو .. يتحدث عن أشخاص الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى فض المنازعات ونحن نتكلم هنا فى شأن إتفاق على تحكيم وهذا أمر يتم بالإتفاق والأمر الذى يتم بالإتفاق جائز أن يكون بين شخصين من أشخاص القانون العام يتفقان على تحكيم معين، هذا لاينتزع أية سلطة من سلطات مجلس الدولة ولايتعرض لها وأظن أننا كنا قلنا وقالت المذكرة الايضاحية فى ذلك عن جواز الإتفاق على التحكيم فى منازعات العقود الإدارية .. إن العقود الإدارية يجوز التحكيم فيها، هذا أمر إنتهى بإفتاء مجلس الدولة وأفتت جمعيته العمومية بهذا أكثر من مرة وأصبحت مسالة ليست محل خلاف .. " [٨٢].

على أن الرأى الآخر ذهب إلى أن القانون الجديد لم يحسم مشكلة التحكيم فى العقود الإدارية وذلك راجع إلى خطورة المشكلة وتشعبها وتعدد جوانبها. ومن ثم يصعب التسليم بحسمها عن طريق الجملة التى وردت فى المادة الأولى من هذا القانون . فالعقود الإدارية تحكمها قواعد خاصة وخارقة للشريعة العامة وهى قواعد القانون الإدارى وهى فى معظمها قضائية من خلق القضاء الإدارى يصعب التسليم بخضوعها للتحكيم وفق هذا القانون الذى لم ينص صراحة على خضوعها لأحكامه [٨٣].

فى حقيقة الأمر أن نص المادة الأولى من قانون التحكيم والمناقشات التى دارت حولها فى مجلس الشعب أو ما أوردته المذكرة الايضاحية لاتقطع براى نهائى فى مسألة التحكيم فى العقود الإدارية. كما أن المناقشة البرلمانية لهذه المادة كانت بالغة الضعف، ولم ترق أبداً إلى أهمية النص بإعتباره يحدد نطاق تطبيق القانون .

فمن ناحية أولى : استندت إلى معلومات خاطئة. فالقول بأن موضوع التحكيم فى العقود الإدارية قد حسم بإفتاء مجلس الدولة غير صحيح . فكما سبق وعرفنا أنه إذا كانت الجمعية العمومية قد ذهبت إلى جواز التحكيم فى العقود الإدارية فى فتواها الأولى ١٧/ ٥/ ١٩٨٩ - فإنها فى فتواها الثانية قد قيدت ذلك بعدم إستبعاد القواعد الموضوعية التى تحكم العقود الإدارية فى القانون المصرى .

هذا فضلا عن أن المحكمة الإدارية العليا قد رفضت فى أحكامها الصادرة بعد هاتين الفتويين التحكيم فى العقود الإدارية. ومن ثم فإنه يبقى من غير المنطقى الزعم بأن مجلس الدولة قد اتخذ موقفاً من التحكيم فى العقود الإدارية. بل إننا سوف نرى أن الجمعية العمومية قد عدلت عن موقفها من التحكيم فى العقود الإدارية، وذهبت فى فتوى لها بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٩٦ إلى عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية .

ومن ناحية ثانية : فإن المناقشات البرلمانية بخصوص المادة الأولى من القانون على الوجه الذى بيناه لم تنه المشكلة حتى داخل مجلس الشعب . فبعد إقرار المادة بحالتها كما جاءت بالمشروع تجدد النقاش حول التحكيم فى العقود الإدارية عند مناقشة المادة الثانية [٨٥].

فعندما اعترض أحد الأعضاء على أمثلة العقود التى تعددها المادة على إعتبار أن ".. ضرب الأمثلة ليس من عمل المشرع بل هو من عمل الفقه والقضاء. وفى التطبيق فهذه المادة تضرب أمثلة عديدة وعندما تساءلت لماذا هذه الأمثلة فقيل لى أنها من أجل أن نتفادى النص صراحة على العقود الإدارية.." ورد السيد الوزير بذات الرد الذى سبق وأن أبداه عند مناقشة المادة الأولى. ولم يقتنع العضو برد الوزير وذهب إلى أن نص المادة الأولى بقولها "كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص. هذا الكلام لايعنى أبداً - لاصراحة ولاضمناً - العقود الإدارية لأن أشخاص القانون العام تدخل فى منازعات كثيرة، وكثير منها ينطبق عليه القانون المدنى وليست عقوداً إدارية أى لايكفى أن يكون أحد أطراف العقد شخصاً عاماً أو الدولة لكى يكون العقد عقداً إدارياً . هذا له شروط أخرى .. " [٨٦].

ومن ناحية ثالثة : فإن إعداد هذا القانون منذ لبناته الأولى لم يشترك فيه على طول مراحله المختلفة

حد من فقه القانون الإدارى أو مجلس الدولة حسب علمنا على الرغم من أن مشكلة التحكيم فى العقود الإدارية كانت مثارة فى هذه الأحيان سواء بين الفقه أم فى أحكام القضاء الإدارى أم فى فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

فتوى الجمعية العمومية بتاريخ ١٨ /١٢ /١٩٩٦ وعدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية.

كرة أخرى ، عرض موضوع التحكيم فى العقود الإدارية على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وذلك بجلستها بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٩٦ أى بعد صدور قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤. وكان ذلك بمناسبة أن عرض على اللجنة الثانية من لجان الفتوى بمجلس الدولة وبجلستها المنعقدة بتاريخ ٣٠ من أكتوبر سنة ١٩٩٦ مراجعة مشروع العقد المزمع ابرامه بين كل من المجلس الأعلى للآثار وشركة جلتسير سلفر نايت الإنجليزية بخصوص الأعمال التكميلية لأعمال تنسيق الموقع الخارجى لمتحف آثار النوبة بأسوان. وكذلك العقد المزمع ابرامه بينهما بخصوص استكمال أعمال بالمتحف المذكور. وقد بدا للجنة الثانية لدى مراجعة حذف (البند السادس عشر) من العقد الأول والبند (الثانى والعشرون) من العقد الثانى حيث تضمنا نصاً يقضى بفض ما قد ينشأ عن العقدين من منازعات بطريق التحكيم أمام مركز القاهرة للتحكيم التجارى الدولى . وذلك على سند من أن الإختصاص إنما ينعقد لمحاكم مجلس الدولة دون غيره فى فض المنازعات التى تنشأ عن العقود الإدارية .." [٩٨].

ونظراً لما تبين للجنة الثانية من أن الرأى الذى إتجهت إليه وان كان يتفق مع ما أقرته المحكمة الإدارية العليا فى حكمين لها صادرين فى ٢٠ فبراير و ١٢ مارس ١٩٩٠ إلا أن هذا الراى يخالف « إنتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ١٧ /٥ /١٩٨٩ والمؤيدة بفتواه بجلسة ٧/ ٢/ ١٩٩٣ . فرأت إحالة الأمر إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع [٩٩].

وراجعت الجمعية العمومية سابق إفتائها والذى ذهبت فيه إلى جواز التحكيم فى العقود الإدارية، وكذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا والتى ذهبت فيها إلى عدم جواز ذلك . وناقشت الجمعية أيضاً صدور القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ وأثر ذلك على الخلاف حول التحكيم فى العقود الإدارية. ثم استعرضت فى فتواها تعريف العقد الإدارى وطبيعته، والشروط المتطلبة فيه وما يميزه عن العقد المدنى، وذلك من خلال ما استقر عليه الفقه ومبادئ مجلس الدولة قضاءً وإفتاءً . ثم بعد ذلك عرفت التحكيم وناقشت أهلية الأشخاص العامة فى تقرير اللجوء إليه .. وفى ذلك تقول : "... وإن لجوء جهة عامة للقضاء ذى الولاية العامة فى نزاع يتعلق بعقد إدارى هو الإستعمال الطبيعى لحق التقاضى، أما لجوءها فى ذلك إلى التحكيم فهو يقيد الإستعاضة عن القضاء، بهيئة ذات ولاية خاصة وهو تحكيم لجهة خاصة فى شأن يتعلق بصميم الاداء العام الذى تقوم عليه الدولة وما يتفرع عنها من أشخاص القانون العام. وهو تحكيم لجهة خاصة فى شأن، يتعلق بتسيير المرافق العامة وتنظيمها وادارتها . وكل ذلك لاتملكه جهة عامة ولاتملك تقريره هيئة عامة إلا باجازة صريحة وتخويل صريح يرد من عمل تشريعى.. وإذا كان القضاء مستقراً - فى الأنزعة الخاصة وبين أشخاص القانون الخاص - على أنه لايصح اتفاق التحكيم من وصى على قاصر إلا أن يكون مأذوناً له بذلك من محكمة الأحوال الشخصية ، ولايصح من وكيل إلا أن يكون مأذوناً له بإجراء اتفاق التحكيم ، ولايصح إلا ممن يملك التصرف بذاته أو بقوامة عليه إذا كان ذلك كذلك فلا يصح إجازة التحكيم من جهة عامة بشأن عقد إدارى بغير أن يكون موافقاً على ذلك بعمل تشريعى .." [١٠٠].

وتخلص الجمعية فى هذه الجزئية إلى أنه "... ويظهر مما سبق جميعه مدى التباين والتنافى بين العقد الإدارى من حيث طبيعته القانونية المميزة له عن العقود المدنية وبين اتفاق التحكيم، وذلك من حيث صلاحية أية جهة عامة فى عقد اتفاق التحكيم ومدى ماتتسع له ولايتها فى إبرامه. والحاصل أن التحكيم كما تشير المادة الرابعة من قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٧ هو اتفاق بين طرفى نزاع "بإرادتهما الحرة" والأصل حرية الإرادة فى العقود المدنية، ولكن الأصل هو تقييد الإرادة فى مسائل القانون العام قرارات كانت أو عقوداً إدارية .

والإرادة تستكمل حريتها بتوفير شرائط كمالها ... وإرادة الجهات العامة إنما تجرى كلها تفويضاً وفق مسوغ تشريعى مجيز ولابد من توافره لأعمال الولايات العامة .." [١٩].

ويتضح مما ذهبت إليه الجمعية العمومية فى فتواها إلى أن المشكلة تتعلق فى الأساس بأهلية الأشخاص العامة فى الإلتجاء إلى التحكيم فى العقود الإدارية. ورأت أن هذه الأهلية لاتتوافر للأشخاص العامة إلا بوجود نص تشريعى يجيز لها اللجوء إلى التحكيم وأن يكون الأمر فى حدوده بحسبان أن التحكيم طريق إستثنائى يستعاض به عن قضاء الدولة المختص أصلاً بنظر النزاع . وهو نفس الاتجاه الذى يذهب إليه مجلس الدولة فى فرنسا على الوجه الذى سبق وبيناه [٢٠].

ولكن هل توافر هذا النص بصدور القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ ؟. استعرضت الجمعية العمومية فى فتواها نص المادة الأولى والثانية من القانون وماثار حولهما من نقاش فى مجلس الشعب وماتناولته المذكرة الإيضاحية للقانون بصددهما [٢١]. وخلصت إلى أنه فيما يتعلق بالمسألة المثار أن مشروعاً أعد أصلاً لينظم التحكيم فى المنازعات ثم ورد إستحسان أن يتضمن تنظيماً عاماً للتحكيم فى المنازعات الدولية والداخلية ليحل محل مواد قانون المرافعات التى كانت تنظم التحكيم . فالقانون أساساً صدر ليعالج المسائل المدنية والتجارية. وبالنسبة لخضوع منازعات العقد الإدارى للتحكيم المنظم بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ فإن هذا القانون فى أى من مراحل إعداده وحتى صدر لم يشمل قد على حكم صريح بخضوع العقود الإدارية لهذا القانون.. وانتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم صحة شرط التحكيم فى منازعات العقود الإدارية".

المطلب الثالث
خضوع العقود الإدارية للتحكيم
بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧

بعد صدور فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بعدم صحة شرط التحكيم فى منازعات العقود الإدارية على الوجه الذى بيناه. سارعت الحكومة إلى تقديم مشروع قانون بتعديل المادة الأولى من القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية. وذلك لتشمل بنطاقها التحكيم فى العقود الإدارية. وصدر به القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ وجاءت المادة الأولى منه على الوجه التالى "تضاف إلى المادة (١) من قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩١٤ فقرة ثانية، نصها كالآتى

"وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الإتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة، ولايجوز التفويض فى ذلك".

وأرادت الحكومة من هذا التعديل أن يتضمن جانبين [٢٢] :

الجانب الأول : تفسيرى للمادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ إذ أنه يؤكد مبدأ جواز التحكيم فى العقود الإدارية.

الجانب الثانى : تعديل بالإضافة إذ أنه يحدد السلطة المختصة بالإذن فى التحكيم فى العقود الإدارية. وهو الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة، ولايجوز التفويض فى ذلك .

وفى حقيقة الأمر ، أنه على الرغم من أن هذا التعديل قد استحدث حكماً يقضى بأن يكون التحكيم فى العقود الإدارية بموافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة. فإنه بذلك لم يحسم كل المشاكل التى تثور بخصوص التحكيم فى العقود الإدارية.

وإذا سلمنا بأن التحكيم أمر لابد منه إذ أنه أصبح نظاماً لاغنى عنه فى مسائل التجارة الدولية سواء تعلقت بعقود مدنية أم بعقود إدارية. وإزاء عدم التوازن البين بين أطراف علاقة التحكيم كان يقتضى الأمر من المشرع وقد سنحت له الفرصة فى أن يعيد النظر فى مسألة التحكيم فى العقود الإدارية، وذلك عند إصدار القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ بتعديل أحكام المادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ أن يضع نظاماً متكاملاً للتحكيم فى العقود الإدارية يأخذ فى إعتباره خصوصية العقود الإدارية. ويستهدى فى ذلك بالتطور الذى حدث فى القانون الفرنسى والتعديل الذى إستحدثه القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ يثير مسألتين :

أولى : نطاق تطبيق القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧.

ثانية : شروط التحكيم فى العقود الإدارية وفقاً لما تطلب هذا القانون .

الفرع الأول
نطاق تطبيق القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧

أضافت المادة الأولى من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ فقرة ثانية إلى المادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ ، تنص على " وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الإتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة. ولايجوز التفويض فى ذلك".

ونصت المادة الثانية على أن "ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره".

أولا يتمثل موضوع القانون فى منازعات العقود الإدارية

نص القانون على أنه " وبالنسبة إلى منازعات العقود الادارية يكون الإتفاق على التحكيم .." وعلى ذلك فإن هذا القانون قد شمل برحابه جميع منازعات العقود الإدارية سواء كانت فى مرحلة إبرام العقد أو تنفيذه أو مايترتب عليه من آثار هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى : فإن النص ينطبق حكمه على كافة العقود الإدارية، فلم يخصص المشرع عقوداً معينة وخصها بجواز التحكيم فيها. كما أنه لم يستبعد من نطاق التحكيم أى عقد ادارى.

وذلك على خلاف ما ذهب إليه المشرع الفرنسى - حيث إنه فى قانون ١٧ ابريل ١٩٠٦ أجاز التحكيم فى عقود الأشغال العامة وعقود التوريد دون غيرها من العقود الإدارية [٩٥]. واشترط هذا القانون أن يكون التحكيم لإنهاء المنازعات الناشئة عن تصفية النفقات المتعلقة بهما .

كما أن قانون ١٩ أغسطس ١٩٨٦ وإن اجاز التحكيم فى العقود الدولية إلا أنه قيد ذلك بضرورة أن يكون العقد ذا نفع قومى واشترط صدور مرسوم من مجلس الوزراء بذلك .

ونصت المادة الثانية من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ على أمثلة لكثير من العقود الإدارية حين نصت على "يكون التحكيم تجارياً فى حكم هذا القانون إذا نشأ النزاع حول علاقة قانونية ذات طابع إقتصادى ، عقدية كانت أو غير عقدية، ويشمل ذلك على سبيل المثال توريد السلع أو الخدمات والوكالات التجارية وعقود التشييد والخبرة الهندسية أو الفنية ومنح التراخيص الصناعية والسياحية وغيرها ونقل التكنولوجيا والإستثمار وعقود التنمية وعمليات البنوك والتأمين والنقل وعمليات تنقيب وإستخراج الثروات الطبيعية وتوريد الطاقة ومد أنابيب الغاز أو النفط ، وشق الطرق والأنفاق واستصلاح الأراضى الزراعية وحماية البيئة وإقامة المفاعلات النووية [٩٦]".

ومن الواضح أن أغلب الأمثلة التى وردت فى هذه المادة هى عقود إدارية بطبيعتها مثل عقود الأشغال العامة وعقود الإلتزام. كما أن بعضها الآخر يمكن أن تتوافر فيها شروط العقود الإدارية .

وفى حقيقة الأمر فإن ماذهب إليه المشرع المصرى فى القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ من جواز التحكيم فى العقود الإدارية دون أن يستتبع ذلك تحديد نطاق موضوعى لتطبيقه أمر قد يؤدى إلى إهدار مصالح عليا للدولة .

فالتحكيم مهما قيل عن مميزاته ، فإنه فى نطاق العقود الإدارية الدولية يضع المنازعة فى جل الحالات - إن لم يكن كلها - بين يدى محكمين أجانب يطبقون قانوناً أجنبياً، وهو أمر يصبح أكثر خطراً عندما يتعلق الأمر بعقود تتصل باستغلال الثروات الطبيعية أو عقود الامتياز التى تتعلق بها والتى قد تمتد سنين عدداً وتتصرف آثارها إلى أجيال مقبلة - أو عقود تمس الأمن القومى مثل عقود التنمية ونقل التكنولوجيا - ففى كل هذه الأحوال يعتبر اللجوء إلى التحكيم خطراً لايتناسب مع الفائدة التى يمكن أن ترجى منه.

ذلك أنه إذا كان التحكيم يستهدف تشجيع الاستثمار ، فلايمكن أن يكون ذلك على حساب المصالح الوطنية العليا - هذا

مع الاخذ فى الاعتبار ان نصيب دول العالم الثالث ومنها مصر من الاستثمارات الأجنبية مازال ضئيلاً جداً ، وهو أمر معروف رغم عدم وجود الاحصاءات الرسمية . وعلى الجانب الآخر فإن الدول العربية، وفى مقدمتها مصر أصبحت تسرف فى إستخدام التحكيم كوسيلة لفض منازعاتها .

فقد ورد فى إحدى دراسات تحكيم غرفة التجارة الدولية بباريس فيما يتعلق بتحكيم الأطراف العربية . أنه فى عامى ١٩٨٤ و ١٩٨٦ مثلت الأطراف العربية ما يقرب من ١٤٪ من عملائها من أصل ٣٠٪ قدمها العالم الثالث (أفريقيا - آسيا - أمريكا اللاتينية) وفى المدة من سنة ١٩٨١ إلى سنة ١٩٩٠ بلغ إجمالى القضايا المصرية المرفوعة أمام غرفة التجارة الدولية بباريس ١٤٣ قضية تقف مصر فى ٤٢ منها فى مركز المدعى بينما تقف فى ١٠١ منها فى مركز المدعى عليها. كما توجد لمصر ٢٦ قضية أخرى أمام البنك الدولى لتسوية منازعات الاستثمار بالإضافة إلى ٣٢ قضية أمام مركز القاهرة للتحكيم الإقليمى لتصل قيمة الأموال المتنازع عليها مليار دولار على الأقل [٧٧].

ولايقدح فى هذا النظر ما إستحدثه القانون من ضرورة موافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة. مع تقرير عدم جواز التفويض فى ذلك . فذلك نراه قيداً ضعيفاً وكان أحرى بالمشرع المصرى أن يستشعر خطورة التحكيم فى بعض العقود الإدارية. ويعمل على إحاطته بضمانات تعززمن قدرة الدولة كطرف أساسى فى هذه العقود .

وحقيقة الأمر نرى أن المشرع المصرى قد أهدر فرصة كبيرة أتيحت لتنظيم التحكيم فى العقود الإدارية وذلك عند تدخله بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧. وكان يمكن له أن يحيط العقود الإدارية بضمانات أكثر جدية من ذلك :

أولاً : . إشتراط صدور قرار من مجلس الوزراء بالنسبة لهذه العقود التى تتصل بعقود التنمية ونقل التكنولوجيا أو استغلال الثروات الطبيعية وغيرها من العقود التى تتعلق بمصالح الدولة العليا أو الأمن القومى. وهى أمور موضوعية تتضح من مطالعة بنود العقد وشروطه عند إبرامه.

نحن لانقول بحظر التحكيم فى مثل هذه العقود ولكن تنظيم ضمانات جدية لعدم إساءة إستخدام التحكيم فى مثل هذه العقود [٧٨]. وتعتبر موافقة مجلس الوزراء على تضمين العقد شرط التحكيم أقل ما يمكن تتطلبه فى هذا المجال .

وفى القانون الفرنسى تشترط المادة ٢٠٦٠ صدور مرسوم من مجلس الوزراء موقع عليه من وزير المالية والوزير المختص يقر التحكيم فى عقود الدولة والعقود الدولية والتى تعتبر ذات نفع قومى .

كما أن المادة الثالثة من نظام التحكيم فى المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/٤٦ بتاريخ ١٢/ ٧/ ١٤٠٣ هـ تنص على " لايجوز للجهات الحكومية اللجوء للتحكيم لفض منازعاتها مع الآخرين إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء. ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا الحكم".

ثانياً :.. عرفنا أن التحكيم صورتان الشرط CLAUSE COMPROMISSOIRE وهو قد يرد فى ذات العقد مصدر الرابطة القانونية، أو يكون فى وثيقة مستقلة عنه . غير أنه يكون فى كل الأحوال سابق على قيام النزاع .

أما مشارطة التحكيم COMPRMIS فهى إتفاقيات لاحقة على قيام النزاع . وعلى ذلك فإن شرط التحكيم يتعلق بنزاع محتمل إنما مشارطة التحكيم تواجه نزاعاً قائماً .

وإذا كان شرط التحكيم هو الأكثر شيوعاً وتطبيقاً فى العمل ، إلا أننا نرى أن مشارطة التحكيم أكثر ملاءمة من شرط التحكيم بالنسبة للعقود الإدارية. ذلك أن إبرام مشارطة التحكيم يكون بعد وقوع النزاع . فيكون عقد التحكيم أكثر إنضباطاً نظراً لمواجهته نزاعاً قائماً فعلاً . بخلاف شرط التحكيم الذى يواجه نزاعاً محتملاً لم تتحدد معالمه بعد.

وهو الأمر الذى تنص عليه المادة ٢٠٦٠ من القانون المدنى الفرنسى حيث أنها أجازت التحكيم عبر مشارطة التحكيم وذلك لتصفية نفقات عقود الأشغال العامة وعقود التوريد .

ثانياً .. النطاق الزمنى لتطبيق القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧

نصت المادة الثانية من القانون ٩ لسنة ١٩٩٧ على أن " ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره ..".

ومن مقتضى هذا النص ، فإن التعديل الذى إستحدثه هذا القانون بخضوع منازعات العقود الإدارية للتحكيم يطبق من اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية، وبالتالى فليس له أثر رجعى. ذلك أن مثل هذا الأثر لايكون إلا بقانون .

على أنه حين مناقشة مشروع القانون بمجلس الشعب أثيرت مسألة سريان القانون بأثر رجعى وذلك على إعتبار أن مسألة خضوع العقود الإدارية للتحكيم أمر مقرر سلفاً بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤. وما هذا التعديل إلا لإضافة شروط أخرى لهذا الأمر.

وفى مناقشة القانون من حيث المبدأ تساءل أحد الأعضاء قائلاً : ".. هل هذا تعديل أم تفسير؟ فقد قلنا هنا يسرى بمجرد نشره فهل هذا تعديل أم تفسير حتى يسرى بأثر رجعى من تاريخ بدء القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ . أم أن التنفيذ يحل من وقت نشره؟ . فرد المقرر قائلاً هو تعديل وليس تفسيراً" .

وهنا تدخل رئيس المجلس بقوله " هذا التعديل يعتبر منطوياً على أمرين ، الأمر الأول تأكيداً للمبدأ الذى قرره التشريع السابق من أن التحكيم جائز فى العقود الإدارية لأن النص جاء مطلقاً ولاتخصيص بغير مخصص ويعتبر تعديلاً لأنه حدد الجهة المختصة التى تجرى الموافقة على العقود الإدارية . وواضح من أسلوب المذكرة الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون الوارد من الحكومة أن هذا التعديل جاء لحسم خلاف ثار حول التفسير ويتحقق حسم الخلاف فى تأكيد المبدأ أما التعديل فوارد فى تحديد السلطة المختصة "[٩٩].

وكانت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية قد رفضت مشروع قانون تفسيرى للمادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ مقدم من أحد الأعضاء وكان ينص على "تسرى أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع الوارد بالمادة (١) من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية، يتسع معناها ليشمل كافة العقود سواء كانت مدنية أو تجارية او إدارية". ونصت المادة الثانية من هذا المشروع عل أن "ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ العمل بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية "[١٠٠].

وما ذهب إليه رئيس مجلس الشعب فى تدخله حين مناقشة المجلس لمشروع القانون من حيث المبدأ أو ما استهدفه هذا المشروع المقدم من أحد أعضاء المجلس هو الرجوع بتطبيق هذا المشروع إلى تاريخ العمل بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ فى شأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية أى ٢٢/ ٥/ ١٩٩٤. وذلك تأكيداً لانطباق هذا القانون على العقود الإدارية منذ سريانه فى هذا التاريخ.

وهذا القول إنما يثير مشكلة الأثر الرجعى للقانون ٩ لسنة ١٩٩٧ ، هل يمتد تطبيقه عبر نطاق الماضى إلى وقت تطبيق القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ أم أن هذا التطبيق لايسرى إلا من اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية كما نصت على ذلك المادة الثانية من هذا القانون ؟.

ومن الجلى أن القانون - كقاعدة عامة - ليس له أثر رجعى ، إذ أنه لاتسرى أحكامه إلا على ما يقع من تاريخ العمل به. وهو مبدأ دستورى تنص عليه الدساتير عادة، وقد احتوته نص المادة ١٨٧ من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ بقولها "لاتسرى أحكام القوانين إلا على مايقع من تاريخ العمل بها . ولايترتب عليها أثر فيما وقع قبلها . ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب "[١٠١].

واستقر الفقه والقضاء على أن مبدأ عدم رجعية القانون لتطبق على وقائع سبقت إصداره يمثل مبدأ عاماً لايرد عليه إلا إستثناءان ؛ يتعلق الأول بنص صريح من المشرع ينص على الرجعية. وهنا يرى المشرع لاعتبارات معينة الخروج على مبدأ عدم رجعية القانون ويقرر تطبيقه بأثر رجعى .

أما الاستثناء الثانى فيتعلق بالقوانين الجنائية الأصلح للمتهم . وهذا الإستثناء يعتبر ضمانة أساسية للحريات العامة [١٠٢].

ومن الواضح أن القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ لايمكن أن يندرج تحت أى من هذين الإستثنائين . فمن ناحية أولى : فهو يفتقر إلى وجود النص التشريعى الذى يقرر رجعية أحكامه صراحة. بل إن المادة الثانية منه قاطعة فى إلصاق الأثر المباشر به حيث تنص على "وينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره".

كما أن هذا القانون بداهة ليس قانوناً جنائياً .

ومن ناحية أخرى . فإن قانون ٩ لسنة ١٩٩٧ لايعتبر بحال قانوناً تفسيرياً حتى تنطبق أحكامه منذ تطبيق أحكام القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية .

ذلك أنه من الثابت أن التشريع التفسيرى لايعتبر تشريعاً جديداً من ناحية الموضوع. فهو لايخرج عن كونه تفسيراً لنص قانونى قائم ومطبق فعلاً إلتبس أمر تفسيره سواء بين الفقه أو فى أحكام القضاء [١٠٣]. ومن هنا إرتبط هذا التشريع التفسيرى بالنص الأصلى فلا هو يستطيع موضوعياً أن يتجاوزه سواء بالإضافة إلى أحكامه أم الإنتقاص منها.

وترتيباً على ذلك فإن التشريع لايعتبر تفسيراً حتى ولو أسماه المشرع ذلك ما دام أنه قد أضاف أحكاماً جديدة وقصد من إرتداء ثوب التشريع التفسيرى تقرير رجعية القانون الجديد على خلاف ما يقضى به القانون . وفى ذلك تذهب محكمة النقض المصرية فى قضائها إلى أن ".. متى كان النص القانونى الجديد ليس مفسراً للنص القديم بل كان فى حقيقته تعديلاً له بحكم يخالفه ولم ينص فى التشريع الجديد على سريانه إستثناء بأثر رجعى فإنه لاينعطف أثره على الماضى ولا ينطبق على الوقائع السابقة عليه.."[١٠٤].

يتضح مما سبق أن القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ لا ينطبق عليه وصف القانون التفسيرى سواء فى مجمل أحكامه أو فى جزء منها وذلك لأنه من ناحية أولى جاء فى عنوانه أنه قانون بتعديل بعض أحكام قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ .

وإذا كانت بعض المناقشات فى مجلس الشعب قد ذهبت إلى إعتباره فى شق منه قانوناً تفسيرياً. فإن هناك من المناقشات مارفع عنه هذه الصفة . فقد تساءل أحد الأعضاء عن مصير العقود الإدارية الموجودة حالياً والتى بها تحكيم وقال " العقود التى تم إبرامها قبل نفاذ القانون المعروض حالياً لن تخرج عن أحد فرضين :

الأول : إما أن يكون النزاع حولها قد إنتهى فعلاً وهذه المسألة ليست محل كلام، وغير مطروحة لأن النزاع قد إنتهى .

الثانى : إن هذه العقود مازالت نزاعاتها موجودة .. فإن هذا القانون سينشر فى الصباح ويتم العمل به ويصبح قانوناً من قوانين الدولة فما الإجراء بالنسبة للنزاعات الموجودة ..؟. نقول إن المبدأ المقرر فى القانون المدنى هو سريان القانون من حيث الزمان ، القاعدة الجديدة تطبق على كل النزاعات الموجودة التى لم تستقر فيه المراكز القانونية بعد حكم القضاء النهائى ولذلك التعديل سيتم العمل به على النزاعات الموجودة فعلاً "[١٠٥].

ومن ناحية ثانية : فإن القانون فى مادته الثانية كان صريحاً فى تحديد ميعاد سريان أحكامه وهو اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية . ومن ثم نخلص إلى أن القانون ٩ لسنة ١٩٩٧ لا تتضمن تفسيراً لأحكام المادة الأولى من القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤ وأنه فى حقيقته تعديل لهذه المادة.

الفرع الثانى

شروط تطبيق القانون ٩ لسنة ١٩٩٧

نص القانون على شرطين لجواز التحكيم فى العقود الإدارية وهما شرطان يتصلان بالجهة التى تأذن بالتحكيم فى العقود الإدارية .

الشرط الأول : موافقة الوزير المختص أو من يقوم مقامه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة .

الشرط الثانى : عدم جواز التفويض فى ذلك .

الشرط الأول : موافقة الوزير المختص أو من يقوم مقامه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة .

ووفقاً لهذا الشرط فإنه لايجوز لأى جهة حكومية أن تضمن العقد شرطاً أو مشارطة تحكيم إلا بموافقة الوزير المختص . والمفروض أن الوزير المختص يراجع مشروع العقد قبل إبرامه ثم بعد ذلك يرخص فى اللجوز إلى التحكيم .

وبررت المذكرة الإيضاحية للقانون إشتراط موافقة الوزير المختص على تضمين العقد شرط التحكيم بقولها "..... رؤى إدخال تعديل بالإضافة إلى المادة (١) من قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ سالف الذكر يقرر صراحة جواز الإتفاق على التحكيم فى منازعات العقود الإدارية، ويحدد السلطة الإدارية التى يرخص لها بإجازة مثل هذا الاتفاق وإعتماده ضبطاً لاستعمالها وضماناً لوفاء إتفاق التحكيم عندئذ بإعتبارات الصالح العام وبحيث يكون المرد فى هذا الشأن للوزير المختص أو من يمارس إختصاصاته فى الأشخاص الإعتبارية العامة " [١٠٦].

ومن الواضح أن هذا التعديل الذى أتى به القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ كان إستجابة لفتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٩٩٦/١٢/١٨ والتى جاء بها " ... وأن شمول هذا التحكيم أو عدم شموله لمنازعات العقود الإدارية لايتعلق فقط بما إذا كان قانون التحكيم يسع هذه العقود أو لايسعها انما يتعلق أيضا بصحة شرط التحكيم من حيث توافر كمال أهلية إبرامه لمن يبرمه فى شأن غيره أو مال غيره ، والأصل - عند عدم النص - عدم صحة مايجريه الشخص فى شأن غيره وماله وأنه إذا كان شرط التحكيم فى منازعات العقود الخاصة لايصح لناقص الأهلية الا باكتمال أهليته وصياً ومحكمة فإنه فى منازعات العقود الإدارية لايصح هذا الشرط إلا باكتمال الإرادة المعبرة عن كمال الولاية هنا إلا بعمل تشريعى يجيز شرط التحكيم فى العقد الإدارى بضوابط محددة وقواعد منظمة أو بتفويض جهة عامة ذات شأن للاذن بها فى أية حالة مخصوصة وذلك بمراعاة حظر هذا الشرط فلا تقوم مطلق الاباحة لأى هيئة عامة أو وحدة ادارية أو غير ذلك من أشخاص القانون العام " [١٠٧].

وفى الحقيقة . فإن إشتراط موافقة الوزير أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة قد يكون كافيا بالنسبة لبعض العقود الإدارية ولكنه ليس كافيا بالنسبة لبعض العقود الإدارية الأخرى والتى تتصل بإستغلال موارد الدولة الطبيعية أو عقود الامتياز المتعلقة بها وعقود التنمية ونقل التكنولوجيا وغيرها من العقود التى تتصل بالمصالح العليا للدولة والتى كان يجب أن يشترط لإدراج شرط التحكيم فيها موافقة مجلس الوزراء ذلك أدعى للحيطة وضبطاً لممارسة التحكيم فى منازعات العقود الإدارية .

الشرط الثانى : لايجوز للوزير أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة التفويض فى ممارسة إختصاصه بالموافقة على التحكيم فى العقود الإدارية .

منع القانون ٩ لسنة ١٩٩٧ على الوزير أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة أن يفوض غيره فى ممارسة إختصاصه بالموافقة على التحكيم فى العقود الإدارية ، سواء تمثل ذلك فى شرط أو مشارطة تحكيم .

وعدم التفويض فى مثل هذا الاختصاص مرده من ناحية أولى ، أهمية العقود الإدارية وخطورة شرط التحكيم فيها بحيث تكون موافقة الوزير على إدراج شرط التحكيم فى هذا العقد ضمانه لعدم إساءة إستخدام التحكيم فى العقود الإدارية نظراً لما يستتبعه ذلك من إستبعاد تطبيق القانون الوطنى والإلتجاء إلى هيئة تحكيم عوضا عن اللجوء إلى قضاء الدولة المختص .

ومن ناحية ثانية ، فإن عدم التفويض يعنى حصر المسئولية عن تضمين العقد شرط أو مشارطة تحكيم فى الوزير المختص أو من يمارس إختصاصاته بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة . ولاسيما المسئولية السياسية وذلك عند إساءة ممارسة هذا الإختصاص بصورة تمس المصالح العليا للدولة." [١٠٨]

تلك هى الشروط التى يتطلبها القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ لخضوع العقود الإدارية للتحكيم على أنه ثمة شرط آخر يجب إعماله بجوار ما يتطلبه هذا القانون .

وهذا الشرط تنص عليه المادة ٥٨ من القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، ويقتضى هذا الشرط ضرورة أخذ رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع عند إبرام عقد إدارى يتضمن شرطا أو مشارطة تحكيم إذا كانت قيمة هذا العقد تتجاوز خمسة آلاف جنيها . وبذلك تقضى المادة ٥٨ فى فقرتها الثالثة بنصها على مايلى " ولايجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير إستفتاء الإدارة المختصة [109]".

وطبقا لهذا النص فإن الوزارات أو الهيئات العامة أو أى مصلحة من مصالح الدولة ملزمة بأن تستفتى إدارة الفتوى المختصة عند قيامها بأى نشاط مما ذكرته الفقرة الثالثة من المادة ٥٨ سالفة الذكر ومن بينها الإتفاق على التحكيم، على أنها غير ملزمة بإتباع الرأى الذى تفتى به هذه الإدارة فهو رأى غير ملزم للإدارة [110].

المبحث الثالث

آثار التحكيم فى العقود الإدارية

يتمثل التحكيم إسلوبا لفض المنازعات ملزم لأطرافها . وينبنى على إختيار أطراف المنازعة أفرادا عاديين للفصل فى منازعاتهم .

وعلى ذلك فإن نظام التحكيم أساسه إرادة أطراف النزاع، فهم الذين يفضلونه على قضاء الدولة، وهم الذين يحددون عدد المحكمين ويسمونهم إن شاءوا ويعينون مكان التحكيم وإجراءاته والقواعد التى يخضع لها. وعلى ذلك فإن التحكيم يقتضى فى غالب الأمر ولاسيما فى العقود الدولية التى يكون طرفها أجنبيا أمران :

الأمر الأول : إستبعاد قضاء الدولة والإستعاضة عنه بهيئة تحكيم يختارها الأطراف ويعهدون إليها ببعض المنازعات التى تنشأ بينهم .

الأمر الثانى : إستبعاد تطبيق القانون الوطنى على النزاع ، وإختيار قانون أجنبى على الع...

ونظرية العقود الإدارية ككل نظريات القانون الإدار... سواء فى فرنسا أم فى مصر هى نظرية قضائية فى المقا... الأو... وإن كان هذا الأمر لايمنع من تدخل المشرع لتنظيم جانب... أكثر من جوانب العقود الإدارية أو عقد إدارى معين.

ويترتب على ذلك .. خضوع العقود الإدارية لنظ... قانونى وقضائى مختلف عن النظام القانونى والقضائى الذ... تخضع له العقود المدنية .

وعلى ذلك فخضوع العقد الإدارى لنظام قانونى لايعتد بنظرية العقد الإدارى كما هى معروفة فى فرنسا ومصر والدو... التى تأخذ بهذا النظام يؤثر على طبيعته ومركز الإدارة فيه .

ومما سبق يتضح أن التحكيم قد لاتتفق معطياته م... خصائص العقد الإدارى والنظام القضائى والقانونى الذ... يحكمه . فتضمين العقد الإدارى شرط التحكيم يؤثر على خصائص هذا العقد وعلى النظام القانونى الذى يحكمه .

ومن الواضح أن خضوع العقد الإدارى للتحكيم يؤثر على معيار تمييز العقد الإدارى - فقد إتخذ معيار تمييز العقد الإدارى مكاناً عليا بين دراسات العقد الإدارى [111]. وذلك راجع إلى أهمية هذا المعيار فهو الذى يحدد متى يكون العقد إداريا ومن ثم يخضع فى منازعاته لإختصاص القضاء الإدارى. وتجرى عليه أحكام العقود الإدارية والتى تختلف عن الأحكام التى يخضع لها العقد المدنى .

وقد إستقر الفقه والقضاء سواء فى مصر أم فى فرنسا على الضوابط التى تشكل معيار تمييز العقد الإدارى وهى ثلاثة :

أولا : أن يكون أحد طرفى العقد جهة إدارية .
ثانيا : أن يتصل العقد بنشاط مرفق عام .
ثالثا : إتباع وسائل القانون العام ، وذلك فيما يتضمنه العقد ...
شروط إستثنائية غير مألوفة فى عقود القانون الخاص .

هذه الضـوابط الثلاثة إستقرت فى قضاء مجلس الدولة منذ بواكير أحكـام محكمــة القضاء الإدارى ، ومنذ عهـد إليها المشرع وحدها بنظر المنازعـات المتعلقـة بكـافة العقـود الإدارية وذلك منذ العمـل بالقـانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ [١١]. ومن ذلك حكمها فى ١٦ ديسمبر ١٩٥٦ والذى جاء فيه "... إن العقد الإدارى هو العقد الذى يبرمه شخص معنوى من أشخاص القـانون العام بقصـد إدارة مرفق عام أو بمناسبـة تسييره وأن يظهر نيتـه فى هذا العقـد فى الأخذ بإسلوب القـانون العـام وأحكامه ، وذلك بتضمين العقـد شروطا إستثنـائية غـير مألوفة فى القـانون الخاص ..."[١٢] وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا فى أحكامها ، ومن ذلك حكمها فى ٣١ /٣/ ١٩٦٢ " أن العقد يعتبر إداريا إذا كان أحد طرفيه شخصامعنويا عاما ومتصـلا بمرفق عام ومتضمـنا شروط غير مألوفه فى نطاق القانون الخاص فإذا تضمن العقـد هذه الشـروط الثـلاثة مجتمعـة كان عقـدا إداريا يختـص بـه القضاء الإدارى "[١٣].

وعلى ذلك فإن الإدارة قد تبرم نوعـين من العقود ، عقودا مدنية وعقودا إدارية . والعقـود الإدارية على خـلاف العقـود المدنية لاتكفى أن تكـون جهـة الإدارة طرفا فيهـا. وإنما يجب علاوة على ذلك أن يتصل العقد بنشاط مرفق عـام وأن تضمنه الإدارة حين إبـرامه شروطـاً غير مألوفـه أى شروط إستثنـائية تجعل للإدارة مركزا ممتميـزا عن مركز المتعاقد معها . ومرد ذلك بطبيعة الحال تحقيق المصلحة العامة .

ولما كان التحكيم إسلوبا لفض المنازعات ، ينبنى على إرادة الأطـراف فهـم الذين يخـتارونه ، ويحـددون الإجـراءات التـى يجب على هيئة التحكيم إتباعها حين الفصل فى المـنازعة، فإن التساؤل يثور عن أثر التحكيم على المعيار المميز للعقـد الإدارى من حيث إتصـاله بمرفـق عام ومن حيـث قـدرة الإدارة علـى تضمين العقد شروط إستثنائية .

فإذا كـانت الإدارة تستطيع أن تضمن عقودها شروطا غير مألوفة فى عقود الأفراد فى القـانون المدنى . وبها تكـون الإدارة فى مركز متميز عن مركز الأفراد. فإن مرد ذلك هو إتصال العقد الادارى بنشاط مرفق عام. واذا كان المرفق العام أساسا يستهـدف اشباع حاجة عـامة وتحقـيق مصلح عامة . فإنه يخضع لمبادئ حاكمـة لنشاطه أهمها دوام سـير المرفق العام بإنتظـام وإطـراد . هذا المبدأ يقتضى أن يحتوى العقـد من الشـروط التى تضمن قيام المرفق بأداء الخدمة بإنتظام وإطراد .

وإتصال العقد بنشاط مرفق عام يتخذ صوراً ثلاث :

١- إشـتراك المتعـاقد فى إدارة المرفـق ومن ذلك عقـد الإلـتزام بمرفق عام .
٢- إلتزام المتعاقد بتوريد سلـع أو تقـديم خدمـات للمـرفق مثل عقود التوريد وعقود النقل وغير ذلك .
٣- إلتزام المرفق بتقديم سلع أو خدمـات للأفـراد المنتفعـين من نشاطه .

فى كل هذه الصور ينبغـى أن يتضمـن العقد شروطا تضمن سير المرفق بإنتظام وإطـراد . ومن ذلك حـق الإدارة فى الرقـابة على المتعـاقد أثناء تنفـيذ إلتزامه . وحـق الإدارة فـى تعـديل إلتزامات المتعاقد بالنقص أو بالزيـادة .

وحق الإدارة فى توقـيع جزاءات متـنوعة على المتعـاقد إذا أخل بإلتزاماته. وأخيرا حق الإدارة فى إنهاء العقد الإدارى حتى لو لم يثبت خطأ المتعـاقد. والإدارة كطـرف فى عقـد إدارى وهى تمـارس هـذه الحقـوق تمارسهـا دون حاجــة إلى الإلتجـاء إلى القضـاء مقدما. وإن خضعـت فى ذلك لرقابة القضـاء إذا اتصل الأمر به بناء على دعـوى من ذى الشـأن أى المتعـاقد معها أو أى شخـص له مصلحــة فى ذلك . وهـذه الحقـوق المقــررة للإدارة بمقتضى العقد الإدارى تستطيع الإدارة أن تمارسهـا أيضـا دون حاجة للنص عليها بـداءة فى العقـد الإدارى المبرم بينهـا وبين المتعاقد معها .

وذلك بإعتبـارها جـزءاً من القـواعد التى تحكـم نظـرية العقـد الإدارى والتى أسـس معظـم قواعـدها القضاء الإدارى .

علـى أن خضـوع العقـد الإدارى للتحكـيم يصعـب معـه التسليم بهذه الحقوق للإدارة إلا إذا خضع العقد لنظام قضائى وقانونى يمايز العقد الإدارى عن العقد المدنى. فكما هو معـروف ليسـت كل النظـم القـانونية تعـرف هذا التمـايز . فالقـانون

الإنجليزى أو الأمريكى يخضع العقد أى عقد وسواء كانت الإدارة طرفا فيه أم لا لقواعد واحدة هى قواعد القانون الخاص. وفى هذه الأنظمة يخضع العقد أى عقد لنظام قضائى واحد.

وعلى ذلك فخضوع العقد الإدارى لنظام قانونى لايعتد بنظرية العقد الإدارى كما هى معروفة فى فرنسا ومصر والدول التى تأخذ بهذا النظام يؤثر على طبيعته ومركز الإدارة فيه .

وإذا كان التحكيم الداخلى قد يحفظ للعقد الإدارى خضوعه للنظام القانونى المصرى. ومن ثم يستصحب معه القواعد الموضوعية على المنازعة الإدارية، ففى مثل هذه الحالات يمكن الحفاظ على خصائص العقد الإدارى مع وجود شرط التحكيم. ففى التحكيم الداخلى فى غالب الأحيان يكون الغرض من التحكيم إستبعاد الإختصاص القضائى توخياً للسرعة فى فصل المنازعات دون أن يستتبع ذلك بالضرورة إستبعاد القواعد الموضوعية التى تطبق على العقد. وهو التحكيم الذى أجازته الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بفتواها بجلسة ٧/ ٢/ ١٩٩٣ قبل إصدار قانون التحكيم الجديد [١١٥].

أما عند خضوع العقد الإدارى للتحكيم الدولى، وخضوعه لنظام قانونى وقضائى لايعرف التمايز بين العقد المدنى والعقد الإدارى، فإن ذلك يستتبع أن تتجرد الإدارة من سلطاتها التى تكون لها بمقتضى العقد الإدارى ويفقد العقد شرطا مهما من الشروط التى تميز العقد الإدارى. ومن ثم يؤدى بالعقد أن تتحول طبيعته إلى عقد مدنى . وذلك مالم تشترط الإدارة صراحة فى العقد لجوئها إلى الشروط الإستثنائية أيا كان النظام القانونى الذى يخضع له العقد. وهو أمر غير متاح فى أغلب الأحيان وذلك لحرص المتعاقد الأجنبى أن ينأى بنفسه وبالعقد عن النظام القانونى والقضائى الوطنى. وعلى ذلك فإن خضوع العقد الإدارى للتحكيم على هذه الصورة يؤدى إلى هدم لأهم عناصر نظرية العقد الإدارى كما شادها مجلس الدولة سواء فى فرنسا أم فى مصر. ولعل هذه النتيجة تفسر لنا تشدد القضاء الإدارى وعدم تسامحه تجاه إدراج شرط التحكيم فى العقود الإدارية إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة .

الخاتمة

الآن .. وقد آن لهذا البحث أن يبلغ منتهاه ، وجب علينا أن نرجع إليه البصر كرة أخرى علنا نلخص مضمونه ونتائجه . فعلى مدار صفحاته تبدت صعوبة التوفيق بين التحكيم وبين نظرية العقود الإدارية وما تقوم عليه من أسس ومبادئ وما يحكمها من قواعد قانونية تختلف عن قواعد الشريعة العامة المتمثلة فى قواعد القانون المدنى والتى تطبق على العقود المدنية حتى ولو كانت الإدارة طرفا فيها "عقود الإدارة المدنية".

كما أن العقود الإدارية تخضع لنظام قضائى مختلف وهو القضاء الإدارى الذى ساهم بقدر وافر فى إبتكار القواعد المتميزة التى تخضع لها العقود الإدارية باعتبار أن هذه العقود تستهدف تحقيق مصلحة عامة. وذلك لإتصالها بتنظيم وتسيير مرفق عام .

هذا التمايز سواء من ناحية القواعد القانونية أم النظام القضائى بالنسبة للعقود الإدارية تتعارض مع منطق التحكيم الذى هو إسلوب إتفاقى لحل المنازعات الناشئة بين اطرافه . وفيه يختار الأطراف الهيئة التى تقضى فى المنازعة بحكم . ويحددون أيضا الإجراءات التى تتبع حين الفصل بحكم ملزم غير خاضع للطعن بأية طريقة بعد صدوره .

هذا التناقض بين خصائص العقد الإدارة والقواعد التى تحكمه وبين التحكيم أدى إلى تشدد القضاء الإدارى فى فرنسا فى مواجهة جواز التحكيم فى العقود الإدارية - شرطاً أو مشارطة - واشترط لذلك وجود نص تشريعى يبيح اللجوء إلى التحكيم فى العقود الإدارية .

ولم يكن المشرع الفرنسى أقل تشدداً ، فهو عندما أجاز التحكيم فى العقود الإدارية بمقتضى القانون الصادر فى ١٧ ابريل ١٩٠٦ قصر هذا الأمر موضوعيا على المنازعات المتعلقة بتصفية نفقات عقود الأشغال العامة وعقود التوريد ، واشترط لذلك بالنسبة لعقود الدولة صدور مرسوم من مجلس الوزراء وموقعا من الوزير المختص، ووزير المالية، وموافقة مجلس المديرية أو المجلس البلدى إن تعلق الأمر بعقود المديريات أو عقود البلديات .

وحدد هذا القانون أن يكون التحكيم فى هذه العقود فى صورة مشارطة تحكيم . وبمرسوم ٢٥ يوليو ١٩٦٠ وسع المشرع من نطاق تطبيق هذا القانون ليشمل المؤسسات العامة الأقليمية والبلدية .

وبالنسبة للعقود الإدارية الدولية فقد نظم المشرع الفرنسى خضوعها للتحكيم بمقتضى قانون ١٩ أغسطس سنة ١٩٨٦ وحدد العقود التى يمكن أن تخضع للتحكيم - شرطا أو مشارطة - بتلك التى تتعلق بنفع قومى.

على أن الوضع كان مختلفا كثيرا فى مصر، فالمشرع لم يواجه المسألة بنص يفصل فى الأمر . ومن هنا إختلف الفقه وأحكام القضاء فى خضوع العقود الإدارية للتحكيم . وقد كانت الإدارة تبرم عقودا إدارية متضمنة شرط التحكيم ، ولكنها عند حدوث المنازعة بينها وبين المتعاقد معها تلجأ للقضاء الإدارى مستنجدة به زاعمة أن التحكيم لايجوز فى العقود الإدارية. وقد كان وضعا شاذا تنقض فيه الإدارة ماسبق ووافقت عليه بإرادتها. ورغم أن المنطق يقتضى - والحالة كذلك - أن تطبق القاعدة الأصولية التى تقول بأن "من سعى لنقض ماتم على يديه فسعيه مردود عليه". إلا أن القضاء الإدارى كان يقضى ببطلان شرط التحكيم الوارد بالعقد الإدارى واختصاصه بنظر المنازعات المتصلة به.

وعند صدور قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ لم يواجه المشرع مسألة خضوع العقود الإدارية للتحكيم بنص صريح ، يحدد نطاقه وشروط تطبيقه . وهو الأمر الذى جعل الخلاف حول مسألة خضوعها للتحكيم مستمرا فى ظل هذا القانون . حتى صدرت فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ١٨ / ١٢ / ١٩٩٦ وخلصت فيها إلى عدم جواز التحكيم فى العقود الإدارية. وهو ما أدى بالمشرع إلى إصدار القانون ٩ لسنة ١٩٩٧ والذى نص فيه صراحة على جواز التحكيم فى العقود الإدارية. واستلزم لذلك موافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة ولايجوز التفويض فى ذلك .

على أن هذا القانون جاء معيباً من ناحيتين : الأولى أنه عمم الأخذ بالتحكيم فى جميع العقود الإدارية دون تقييد أو إستبعاد بعض هذه العقود كما ذهب إلى ذلك القانون الفرنسى.

والثانية : فإن القيد الذى استحدثه وهو موافقة الوزير المختص أو من يتولى إختصاصه بالنسبة للأشخاص الإعتبارية العامة. مع عدم جواز التفويض فى ذلك، لايعتبر كافيا بالنسبة لبعض العقود الإدارية ولاسيما تلك التى تتعلق بعقود التنمية أو نقل التكنولوجيا أو عقود الإستغلال أو الإمتياز التى تتعلق بثروات الدولة الطبيعية.

فخطورة هذه العقود ، وما يترتب على التحكيم فيها من آثار تنتج عن خضوع المنازعة فى مثل هذه العقود إلى هيئة تحكيم هى فى الغالب أجنبية وتطبق قانونا أجنبيا كان يقتضى من المشرع أن يتشدد فى خضوعها للتحكيم، بل وإستبعاد بعضها من ذلك حتى لاتضيع بالتحكيم مصالح الدولة أو سلامة أمنها القومى. فالتحكيم مهما قيل عن مميزاته ، فإنه يضع المنازعة فى يد هيئة تحكيم أجنبية ، تطبق قانونا أجنبيا ، وهى أمور تؤخذ فى الاعتبار مع إختلال التوازن بين الدول النامية ، والدول المتقدمة او الشركات العملاقة بها .

" .. وأخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين". صدق الله العظيم من الآية ١٠ من سورة يونس

مراجـــع البحـــث

(١) فى تعريف التحكيم راجع :

محسن شفيق : التحكـيم التجـارى الدولى - دراســة فى قانون التجارة الدوليه - دار النهضـة العربية -ص ١٣ - مختـار بريرى : التحكيم التجـارى الدولى - دار النهضـة العرية - ١٩٩٥ ، ص ٥ - أبو زيد رضوان - الأسس العامة فى التحكـيم التجـارى الدولى - ١٩٨١ ، دار الفكـر العـربى - ص ١٩ - ناريمان عبد القـادر - إتفاق التحكيم - ١٩٩٦ - دار النهضـة العربيــة ، ص ٢٤ ، عــزمى عـبد الفتاح ، قانون التحكـيم الكويتـى مطـبوعات جامعة الكـويت ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٠ ، ص ١١.

Robert (J): L'Arbitrag, droit interne droit internatinal prive 6 ed. Dalloz 1993 avec la collaboration de Me Bertrand Moreau. P. 4 et s.

(٢) أحمـد أبو الوفا : التحكـيم الإختـيارى والإجـبارى ، ط ٣ ، ١٩٧٨ منشأة المعارف - الإسكندرية ، ص ١٦ .

(٣) تنص المادة ١١ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكـيم فى المـواد المدنيــة والتجـارية فى مصـر على ما يلـى " لايجـوز الأتفاق على التحكيم إلا للشخص الطبيعـى أو الإعتبـارى الذى يملك التصرف فى حقوقه ، ولايجوز التحكـيم فى المسائل التى لايجوز فيها الصلح ".

(٤) مختار بريرى : المرجع السابق ، ص ٦ .

(٥) فخـرى أبو سيف مبروك : مظـاهر القضــاء الشعـبى لـدى الحضارات القديمة - مجلة العلوم القانونية والإقتصـادية - ص ١٠٢ وما بعدهـا، السنـة السادسة - العـدد الأول - ينـاير١٩٧٤ ، محمد محسوب عبد المجيد درويش : نشأة وتطور قانون التجارة الدولى - دراسة تاريخـية - رسالة دكـتوراة - جامعـة القـاهرة - ص ٦٣٥ .

(٦) أبو زيد رضوان : المرجع السابق ، ص ٣ .

(٧) هـدى محمـد مجدى عبد الرحمـن : دور المحكم فى خصومة التحكيم وحدود سلطاته - رسالة دكتوراة - حقـوق القــاهـرة ، ص٥ .

(٨) راجـع فى ذلك ، محسـن شفيق : التحكـيم التجـارى الدولى - المرجع السابق - ص ٢٨ وما بعدهـا .

Fouchard (PH.) : L'arbitrage Commercial International, These 1968 - pp. 11 et s.

(٩) حسام محمد عيسى : دراسات فى الآليات القانونية للتبعية الدولـيـة " التحكـيم التجـارى الدولى " نظرية نقـدية . بدون تاريخ وبدون دار نشر ، ص ٦ .

شبه البعض التحكيم كطريق لفض المنازعات بعيدا عن القضاء بالإعفاء الضريبى فى المجـال الإقتصادى ، فكلاهمـا يفلت من سيادة ونظام الدولة .

Ben Chikh (M) : les instruments juridiques de la politique algerienne de hydracarbures" L.G.D.J, paris. 1972 p 129.

(١٠) أحمد القشيرى : التحكـيم فى عقـود الدولة ذات العنصـر الأجنبى - مجموعة محاضـرات الموسـم الثقـافى لنادى مجلـس الدولة ١٩٨١ ، المجلد الأول ، ص ٩٩ .

Delvolve (jean lauis): Arbitrage et ordre public dans les pays en developpement. Rev. arbitrage 1979 p. 95.

(١١) حسام عيسى : المرجع السابق ، ص ٢١

وفى مناقشة مخاوف الدول النامية راجع :

Paulsson (J): le tiers monde dans l'arbitrage international. Rev. arbitrage, 1983 p 3

(١٢) جاء فى جريدة الوطن الكويتية أن وزارة الأشغال الكويتية تحرص على عدم تضمين عقود الوزارة شرط تحكيم ، وذلك لأن التحكـيم يكـبد الوزارة مصـاريف باهظـة . (الوطن الكويتيـة ١٩٧٩/١/٢٥ ، الصفحـة الرابعـة) .

وفى تكلفة التحكيم وارتفاع أسعاره، راجع : القشيرى - التحكيم فى عقود الدولة - المرجع السابق . ص ١١٤ .

(١٣) وهـى أمور تحـرص دسـاتير الدول على إخـتلاف مناهجها السـياسية أو حتى مصداقيتها على النـص عليهـا . ومن ذلك الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى الفصل الرابع والخـامس بعنوان السلطـة القضائية ، المواد من ١٦٥ حتى ٧٨ -

(١٤) حمد أبو الوفا : التحكيم الإختياري والإجباري ، المرجع السابق ، ص ١٦ .

(١٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٣ لسنة ١٥ قضائية دستورية بجلسة ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ - الجريدة الرسمية - العدد الثاني في ١٢ / ١ / ١٩٩٥ .

(١٦) في تفصيل هذا الخلاف الفقهي راجع : وجدي راغب فهمي هل التحكيم نوع من القضاء ؟ دراسة إنتقادية لنظرية الطبيعة القضائية للتحكيم - مجلة الحقوق - الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، السنة ١٧ العدد الأول والثاني ، مارس - يونيو ١٩٩٣ ، ص ١٣١ وما بعدها .

(١٧) أمال أحمد الفزايري : دور قضاء الدولة في تحقيق التحكيم ، دراسة تأصيلية مقارنة - المكتب العربي الحديث - ١٩٩٠ ص ٧٤ .

(١٨) محسن شفيق : التحكيم التجاري - المرجع السابق ، ص ٧٨ وما بعدها .

وراجع أيضا : شمس مرغني علي : التحكيم في منازعات المشروع العام ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، حقوق القاهرة ، ١٩٧٣ .

(١٩) في تفصيل ذلك راجع عزيزة الشريف ، التحكيم الإداري في القانون المصري ، ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، دار النهضة العربية ، ص ٥٦.

وأيضا : محمد فتوح محمد عثمان : التحكيم الإجباري لمنازعات الحكومة والقطاع العام - مجلة العلوم الإدارية - ص ٢٩ ، العدد الأول يونية ١٩٨٧ .

(٢٠) من ذلك القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ والصادر في ١٩٦٦/٨/١٥ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام. والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١، والقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

(٢١) تنص المادة ٤٠ من القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٩١ على ما يلي " يجوز الإتفاق على التحكيم في المنازعات التي تقع فيما بين الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون أو بينها وبين الأشخاص الاعتبارية العامة أو الأشخاص الإعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد وطنيين كانوا او أجانب . وتطبق في هذا الشأن أحكام الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعات المدنية والتجارية ".

(٢٢) تنص المادة ٥٢ من قانون رأس المال ٩٦ لسنة ١٩٩٢ على أن "يتم الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون فيما بين المتعاملين في مجال الأوراق المالية عن طريق التحكيم دون غيره ".

وفي قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٦ والقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٠ حيث نصت المادة ٥٧ منه على أنه " إذا قام نزاع بين الجمارك وصاحب البضاعة حول نوعها أو منشأها أو قيمتها أثبت هذا النزاع في محضر يحال إلى حكمين يعين الجمرك أحدهما ويعين الآخر صاحب البضاعة أو ممثله ، وإذا امتنع ذو الشأن عن تحكيم المحكم الذي يختاره خلال ثمانية أيام من تاريخ المحضر اعتبر رأي الجمارك نهائيا".

(٢٣) وتنص المادة ١٨ المطعون عليها "يفصل مجلس الإدارة بأغلبية أعضائه بصفته محكماً إرتضاه الطرفان في كل نزاع ينشأ بين أي مساهم في البنك وبين مساهم آخر سواء كان شخصا طبيعيا أو إعتباريا. وذلك بشرط أن يكون النزاع ناشئا عن صفته كمساهم في البنك، ولايتقيد مجلس الإدارة في هذا الشأن بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية عدا ما يتعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية لتقاضي ، أما إذا كان النزاع بين البنك وبين أحد المستثمرين أو المساهمين أو بين البنك والحكومة أو أحد الأشخاص الإعتبارية العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الخاص أو الأفراد . فتفصل فيه نهائيا هيئة من المحكمين معفاة من قواعد الإجراءات ، عدا ما يتعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضي .

وفي هذه الحالة تشكل هيئة التحكيم من محكم يختاره كل طرف من طرفي النزاع وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إستلام أحد طرفي النزاع طلب إحالة المنازعة إلى التحكيم من الطرف الآخر. ثم يختار المحكمان حكماً مرجحاً خلال الخمسة عشر يوما التالية لتعيين آخرهما. ويختار الثلاثة أحدهم لرئاسة هيئة التحكيم خلال الإسبوع التالي لإختيار الحكم المرجح . ويعتبر إختيار كل طرف لمحكمه، قبولا لحكم المحكمين وإعتباره نهائيا .

وفى حالة نكول أحد الطرفين عن إختيار محكمه . أو فى حالة عدم الإتفاق على إختيار الحكم المرجح أو رئيس هيئة التحكيم فى المدد المحددة فى الفقرة السابقة ، يعرض الأمر على هيئة الرقابة الشرعية لتختار الحكم أو الحكم المرجح أو الرئيس حسب الأحوال .

وتجتمع هيئة التحكيم فى مقر البنك الرئيسى ، وتضع نظام الإجراءات التى تتبعها لنظر النزاع وفى إصدار قرارها. ويجب أن يتضمن هذا القرار بيان طريقة تنفيذه وتحديد الطرف الذى يتحمل بمصاريف التحكيم ، ويودع قرار هيئة التحكيم الأمانة العامة لمجلس إدارة البنك .

ويكون حكم التحكيم فى جميع الأحوال نهائيا وملزما للطرفين وقابلا للتنفيذ ، شأنه شأن الأحكام النهائية . وتوضع عليه الصيغة وفقا للإجراءات المنصوص عليها فى باب التحكيم فى قانون المرافعات .

وفى جميع الأحوال تخضع قرارات مجلس الإدارة . وأحكام هيئة التحكيم ، الصادرة طبقا لهذه المادة ، لأحكام الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون المرافعات المدنية والتجارية ".

(٢٤) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ فى الدعوى رقم ٣ لسنة ١٥ قضائية دستورية - الجريدة الرسمية - العدد الثانى فى ١٢ يناير ١٩٩٥ .

(٢٥) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٩٤ ، سابق الإشارة إليه .

(٢٦) ويقسم التحكيم إلى صور متعددة بالنظر إلى تشكيل هيئة التحكيم كما يلى :

أ - التحكيم القائم بذاته فى كل حالة على حدة (ad hoc) : وفيها يجرى التحكيم أمام هيئات التحكيم الخاصة التى تشكل فى صدد كل حالة على حدة وفقا للإجراءات التى يتفق عليها أطراف المنازعة .

ب- التحكيم عن طريق هيئات التحكيم الدائمة ، ومن هذه الهيئات :

١- الهيئات الوطنية - إتحاد التحكيم الأمريكى ، محكمة لندن للتحكيم الدولى ، مركز التحكيم لغرفة استكهولم التجارية .

٢- محكمة التحكيم التابعة لغرفة التجارة الدولية .

٣- مراكز التحكيم الإقليمية ومنها المركز الإقليمى للتحكيم بالقاهرة ، والمركز الإقليمى للتحكيم بكوالالمبور.

فى تفصيل ذلك راجع ، إبراهيم شحاته ، نبذة عامة عن التحكيم فى مجال التجارة الدولية والإستثمار الدولى مع إهتمام خاص بالتحكيم عن طريق " المركز الدولى لتسوية منازعات الإستثمار" مقال - مجلة مصر المعاصرة ، السنة الثمانون العددان ٤١٧ ، ٤١٨ - يوليو ، اكتوبر ١٩٨٩ ، ص ٥ .

وراجع أيضا : محى الدين علم الدين : منصة التحكيم التجارى الدولى ، ١٩٨٦ ، الجزء الأول ، ص ٧١ .

(٢٧) محسن شفيق : التحكيم التجارى ، المرجع السابق ، ص ١٧١ .

(٢٨) فى هذا الإتجاه راجع : مختار بريرى ، التحكيم التجارى الدولى . المرجع السابق ، ص ٤٩ ، والمراجع التى أشار إليها .

(٢٩) محسن شفيق : التحكيم التجارى ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٣٠) حكم محكمة النقض الفرنسية فى ٢٨ يناير ١٩٥٨ - مجلة التحكيم ١٩٥٨ ، ص ١٧ .

(٣١) حكمها فى ٧ مايو ١٩٦٣ ، دالوز ، ص ٥٦٥ .

(٣٢) ناريمان عبد القادر : إتفاق التحكيم ، ١٩٩٦ - دار النهضة العربية ، ص ٤٦ .

(٣٣) مضبطة الجلسة الحادية والخمسين - الفصل التشريعى السادس - دور الإنعقاد العادى الرابع - الأحد ٢٠ فبراير ١٩٩٤ ملحق رقم ١ ص ٢٥ - ٢٦ .

(٣٤) عصام الدين القصبى : خصوصية التحكيم فى مجال منازعات الإستثمار ، ١٩٩٣ ، دار النهضة العربية ، ص ٢ .

(٣٥) تنص المادة (٥٢) من قانون التحكيم المصرى ٢٧ لسنة ١٩٩٤ على :

لا تقبل أحكام التحكيم التى تصدر طبقا لأحكام هذا القانون الطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية .
يجوز رفع دعوى بطلان حكم التحكيم وفقا للأحكام المبينة فى المادتين التاليتين .

وتنص المادة (٥٣) من ذات القانون على ما يلى :
١- لاتقبل دعوى بطلان حكم التحكيم إلا فى الأحوال الآتية:-
أ) إذا لم يوجد إتفاق تحكيم أو كان هذا الإتفاق باطلا أو قابلا للإبطال أو سقط بإنتهاء مدته .
ب) إذا كان أحد طرفى إتفاق التحكيم وقت إبرامه فاقد الأهلية أو ناقصها وفقا للقانون الذى يحكم أهليته .
ج) إذا تعذر على أحد طرفى التحكيم تقديم دفاعة بسبب عدم إعلانه إعلانا صحيحا بتعيين محكم أو بإجراءات التحكيم أو لأى سبب آخر خارج عن إرادته .
د) إذا إستبعد حكم التحكيم تطبيق القانون الذى اتفق الأطراف على تطبيقه على موضوع النزاع .
هـ) إذا تم تشكيل هيئة التحكيم أو تعيين المحكمين على وجه مخالف للقانون أو لإتفاق الطرفين .
و) إذا فصل حكم التحكيم فى مسائل لا يشملها إتفاق التحكيم أو جاوز حدود هذا الإتفاق . ومع ذلك إذا أمكن فصل أجزاء الحكم الخاصة بالمسائل غير الخاضعة لها فلا يقع البطلان إلا على الأجزاء الأخيرة وحدها .
ز) إذا وقع بطلان فى حكم التحكيم ، أو كانت إجراءات التحكيم باطلة بطلانا أثر فى الحكم .. ".

راجع فى ذلك ، أحمد شرف الدين ، دراسات فى التحكيم فى منازعات العقود الدولية ، ١٩٩٢ ، ص ٧٩ ؛ رأفت محمد رشيد الميقاتى ، تنفيذ حكم المحكمين الوطنية ، رسالة دكتوراة ، حقوق القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٢١٢ .

(٣٦) أنظر ما سبق ص ١٨ .

(٣٧) وفى هذا الإطار أنشئ مركز القاهرة الإقليمى للتحكيم التجارى الدولى بموجب إتفاقية دولية بين جمهورية مصر العربية وبين اللجنة القانونية الإستشارية لدول آسيا وأفريقيا والتى تتكون من أربع وأربعين دولة ، وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥١٥ لسنة ١٩٧٩ بالموافقة على هذه الإتفاقية ، كما تم عقد إتفاقية المركز سنة ١٩٨٧ وبمقتضاها فغن المركز يتمتع بشخصية معنوية مستقلة كما يتمتع مقره بالحصانات والإمتيازات المقررة لمقر المنظمات الدولية المستقلة العاملة فى مصر . وتم إفتتاح فرع له يختص بالتحكيم البحرى فى الإسكندرية سنة ١٩٩٢ .

(٣٨) محكمة القضاء الإدارى - ٩ ديسمبر ١٩٥٦ دعوى رقم ٨٧٠ لنسة د ق . مجموعة المبادئ ، ص ١١ ، ص ٧٦ .

(٣٩) راجع : جابر جاد نصار : المناقصات العامة ، المرجع السابق ، ص ١١ .

(٤٠) على سبيل المثال ، ينص الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى المادة ١٢١ على أنه "لايجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الإرتباط بمشروع يترتب عليه إتفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب" كما ينص فى المادة ١٢٤ على أن "يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الإلتزامات المتعلقة بإستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، كما يبين أحوال التصرف فى العقارات المملوكة للدولة والنزول على أموالها المنقولة والإجراءات المنظمة لذلك ".

(٤١) أنظر ما سبق ص ١٢ .

(٤٢) وهو ما سوف نتناوله فى هذا البحث .

- DE laubadere (Andre) : F. Monderne . P. Delvolve : Traite des contrats administratifs.
L.G.D.J 2 ed 1984 T. 11 n 1719 p. 943 et s.
- Auby (J.M): Larbitrage en matiere administrative. A.J. 1955 I. P. 81.
- Foussard (D) : l'arbitrage en droit administratif. Juris - class. Proc. Civile. Fasc n 1048.
- Pacteau (B) :l'arbitrage en droit administratif. ' ed., Ontchrestien, p. 209.
- Sallmunkes : L'arbitrage en droit administratif th. Doecl., Paris 1960.
- Puisoye (J) : les juridictions arbitrales dans le contentieux administratif. AJ. 1969.

(٤٣) جابر جاد نصار: المناقصات العامة، المرجع السابق، ص ٦.

(44) Art. 2060. (L.n 62-626 du 5 juill. 1972). On ne peut compromettre sur les questions d'etat et de capacite des personnes. Sur celles relatives au divorce el a la separation de corps ou sur les contestations interessant les collectivites publiques et les etablissements publics et plus generalement dans toutes les matiere qui interessent l'ordere public.

(L.m 75-596 du 9 juill. 1975). "Toutefois. des categories d'etablissements publics a caractere industriel et commercial peuvent etre autorisees par decret a compromettre".

GOCBEAUX (Gilles). BIHR (Philippe) et : HENRY (Xavier): code civil. 24ed. 1996 - 1997. Dalloz - p. 1518.

(45) Aix - en. Provence. 5 Mai 1959. O.N.I.C - Capitaine S.S. San Carlo. Revue trimestrielle de droit Commercial. 1959 p. 875 note Boitard.

(46) Cass. Civ. 14 Avril 1964 sirey 1964 p. 637 not j: Robert.

(47) راجع VEDEL (G)., Delvolve (P).: Droit administratif, T.2.p.u.f. 1992 pp. 49 et s.

(48) Chapus (R.) Droit administratif general. T.I. 6 ed. Montchrestien, 1992 281.

De laubadere : Contrats administratifs. T.H. L.G.D.J. Paris, 1984, p. 950, C.E. 27 Mars 1893, Ch. De Fer du Nord, s. 1894 p. 119 Concl. Romieu. "Les ministres ne peuvent remettre aux mains des arbitres la sohnuion d'une question litigieuse, parce qu'ils ne peuvent se derober aux juridictions etablies".

وأنظر أحكام المجلس في هذا الإتجاه أيضا.

C.E. 22 Janvier 1937, Debachy Rec., P. 93.

C.E. 28 Avril 1948. Office public d'habitations a bon marche de seine- et- Eoise. Rec. p. 180

C.E. 27 Decembre 1948, Hospices de Montpellier Rec. P. 497.

C.E. 5 Juillet 1950, societe Francaise de Constructions, Rec. P. 416.

C.E. 13 Decembre 1957, la societe nationale de ventes des surplus.

(49) (S.N.V.S) . AJ. 1958. 2. P. 91. Concl F. Gaziu note J. L'huillier. JCP 1958 n 10800.

(50) Storme (M): L'arbitrage entre personnes de droit publ... et personnes de droit prive. Rev. Arbitrage 1978. p. 113 et s.

(51) (Pour la liquidation de leurs depenses de travaux publ ce et de fournitures.

l'etat. Les departements et les Communes pourront recourir a l'arbitrage tel qu' il est regle par le titre III du code de procedure civile).

(52) Stillunker : L'arbitrage en droit administratif. Op. Cit pp. 19, et s.

De laubadere : traite des contrats administratifs. Op. Cit p. 948.

وراجع أيضا شمس ميرغني علي: التحكيم في منازعات المشروع العام، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

(53) C.E. 13 Decembre 1957, S.N.V.S R.D.P. 1958 p. 83.

(54) C.E. 22 Janvier 1937, Debachy. Rec. P. 93.

(55) L'article 52 de decret du 25 Juillet 1960 pour la liquidation de leurs depenses de travaux publics det de batiment et de fournitures, les departements. Communes, syndicats de communes, syndicats mixtes, districts urbains. Secteurs de commune et etablissements publics departementaux et communaux peuvent en l'absence de dispositions contritres racourir a l'arbitrage selon les memes regles.

Puisoye : op. Cit p. 279.

De laubadere : traite de contrats administratifs. Op. Cit pp. 948 - 949.

(56) Chopus (R) : droit du contentieux administraif : 6 ed., P. 214.

(57) Art. 9 "Par derogation a l'article 2060 du code civil, l'Etat. Les collectivite territoriales et les etablissement publics sontautorises dans les contrats qu'ils concluent conqointement avec des societes etrangeres pour la realisation d'operation d'interet national. Asouscrire des clauses compromissiores en vue retation des ces contrals".

(٥٨) راجع: ابراهيم علي حسن: تأملات في إختصاص التحكيم بمنازعات عقود الدولة، مجلة قضايا الدولة - لسنة ٤٧ العدد الثاني، ابريل - يونيه ١٩٩٧، ص ٣.

- محمد كمال منير: مدى جواز الإتفاق على الإلتجاء إلى التحكيم الإختياري في العقود الإدارية (تعليق على حكم

المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٠٤٩ لسنة ٣٢ ق ، جلسة ٢٠/ ٢/ ١٩٩٠) مجلة العلوم الإدارية - السنة الثالثة والثلاثون - العدد الأول - يونيو ١٩٩١ .

- أحمد الشلقانى : التحكيم فى عقود التجارة الدولية - مجلة إدارة قضايا الحكومة - السنة العاشرة ، ١٩٦٦ ، العدد الأول ص ٧٩ ، ومحاضرته عن التحكيم فى عقود الدولة ذات العنصر الأجنبى بتاريخ ٩/ ٤/ ١٩٨١ ، نادى مجلس الدولة ، سابق الإشارة إليها .

- زكى محمد النجار : الرسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية ، ١٩٩٣ - دار النهضة العربية ، ص ٣٣٤ .

(٥٩) نظم التحكيم فى مصر قانون المرافعات الصادر فى ١٣ نوفمبر ١٨٨٣ حيث خصص له الفصل السادس من الباب العاشر بعنوان "تحكيم المحكمين". واحتوى ٢٦ مادة من ٧٠٢ إلى ٧٢٧ . فالقانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ الذى عالج التحكيم فى الباب الثالث من الكتاب الثالث ، وكان هذا التنظيم أكثر شمولا من سابقه وقد جاء فى المواد من ٨١٨ إلى ٨٥٠.

وعلى الرغم من هذا التنظيم التشريعى للتحكيم الإختيارى كوسيلة لفض المنازعات إلا أن الواقع العملى فى هذه الأحيان يكشف عن أن اللجوء إلى التحكيم كان ضعيفا .

وبصدور قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ - فى ظل ظروف تتجه بالإقتصاد نحو التأميم وتدخل الدولة فى كافة ميادين العمل الإقتصادى - جاء تنظيم التحكيم بهذا القانون أقل من القوانين السابقة . فلقد تناوله المشرع بإقتضاب شديد فى المواد ٥٠١ إلى ٥١٣ . وعرف النظام القانونى نظام التحكيم الإجبارى لتسوية المنازعات التى تنشأ بين شركات القطاع العام . راجع ما سبق ص ١٨ .

(٦٠) حذت أغلب التشريعات العربية حذو المشرع المصرى فى ذلك ، فعلى سبيل المثال فى نظام التحكيم السعودى الصادر بالمرسوم الملكى قم ٤٦ بتاريخ ١٢/ ٧/ ١٤٠٣ هـ نصت المادة الأولى على أنه "يجوز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين قائم . كما يجوز الإتفاق مسبقاً على التحكيم فى أى نزاع يقوم نتيجة تنفيذ عقد معين ".

كما نصت المادة ١٧٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ فى دولة الكويت على أنه "يجوز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين كما يجوز الإتفاق على التحكيم فى جميع المنازعات التى تنشأ عن تنفيذ عقد معين".

كما تنص المادة ٢٣٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية فى البحرين رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ على أنه "يجوز للمتعاقدين أن يشترطوا بصفة عامة عرض ما قد ينشأ بينهم من النزاع فى تنفيذ عقد معين على محكمين ، ويجوز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين بوثيقة تحكيم خاصة".

كما ينص قانون المرافعات المدنية العراقى رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ فى المادة ٢٥١ على أنه "يجوز الإتفاق على التحكيم فى نزاع معين . كما يجوز الإتفاق على التحكيم فى جميع المنازعات التى تنشأ من تنفيذ عقد معين".

(٦١) من الشائع إدراج شرط التحكيم فى عقود البترول ، وعقود إستغلال الثروات المعدنية بصفة عامة، راجع : محمد طلعت الغنيمى : شرط التحكيم فى إتفاقيات البترول . مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية - كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية - السنة العاشرة ١٩٦٠ - ١٩٦١ ، العدد الأول والثانى ، ص ٥١ وما بعدها .

أحمد أبو الوفا : التحكيم الإختيارى والإجبارى . المرجع السابق . ص ٥٨ وما بعدها . وأيضا : أحمد الشلقانى : الدولة والتحكيم فى عقود التجارة الدولية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة . السنة العاشرة ١٩٦٦ العدد الأول . ص ٧٩ .

(٦٢) فى الحالات التى عرضت على القضاء الإدارى . كانت الإدارة قد قبلت بإرادتها شرط التحكيم فى العقود الإدارية. وعند حدوث النزاع لجأت للقضاء الإدارى والذى قضى بإختصاصه بنظر النزاع .

(٦٣) فى مناقشة هذه الحجج راجع : محسن شفيق : التحكيم التجارى الدولى . المرجع السابق ، ص ٤٠ ، وانظر أيضا أحمد الشلقانى : الدولة والتحكيم فى عقود التجارة الدولية ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

(٦٤) راجع ما سبق ص ١٥.

(٦٥) فى هذا المعنى راجع : محسن شفيق : المرجع السابق. ص ٤١.

(66) Audit (Bernard) : Jurisprudence arbitrale etdroit du developpement, sous la direction de Herve CASSAN, contrats internationaux et pays en developpement 1989, economica, p. 115 et s.

(٦٧) محمد كمال منير : المرجع السابق ، ص ٣٣٠.

(٦٨) آل هذا الإمتياز إلى الشركة المصرية المساهمة للتعمير والإنشاءات بموجب القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٥٥ وأبرم على أثره إتفاق ١٤ ابريل ١٩٥٥ بين الشركة المصرية ووزارة الشئون البلدية والقروية نيابة عن الحكومة والتى حلت محلها وزارة الإسكان . وكان هذا الإتفاق قد عقد بين هذه الوزارة وبين إحدى الشركات الأجنبية بمقتضى القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ .

(٦٩) محكمة القضاء الإدارى جلسة ١٨ / ٥/ ١٩٨٦ فى الدعوى رقم ٤٨٦لسنة ٣٩ ق (غير منشور) .

(٧٠) المحكمة الإدارية العليا - جلسة ٢٠ فبراير ١٩٩٠ فى الطعن رقم ٣٠٤٩ لسنة ٣٢ ق . أنظر تعليقا على هذا الحكم ، محمد كمال منير ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ٣٣ - العدد الأول ، يونيو ١٩٩١ ، ص ٣٢٩ وما بعدها .

(٧١) ما هو جدير بالذكر أنه قبل صدور دستور ١٩٥٦ كان يتم منح الإلتزام بموجب قانون يصدر من السلطة التشريعية لكل حالة على حدة . ولقد تغير الأمر فى ظل دستور ١٩٧١ وأصبح منح الإلتزام بناء على قانون .

(٧٢) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٣٠/ ١/ ١٩٩١ فى الدعوى رقم ٥٤٣٩ لنسة ٤٣ ق مشار إليه عند إبراهيم على حسن : تأملات فى إختصاص التحكيم بمنازعات عقود الدولة ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٦ .

(٧٣) راجع سليمان الطماوى : الأسس العامة للعقود الإدارية ١٩٨٤ ، ص ١٧٢ .

محمد كمال منير : مدى جواز الإلتجاء إلى التحكيم الإختيارى فى العقود الإدارية. تعليق على حكم الإدارية العليا - المرجع السابق ، ص ٢٤٣ .

زكى محمد النجار : المرجع السابق ، ص ٢٣٦ .

(٧٤) حكم المحكمة الإدارية فى الطعن رقم ٨٠٢ لسنة ١١ ق . جلسة ١٠/ ٢/ ١٩٦٨ ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء الثامن عشر ، ص ٨٧٠ قاعدة رقم ٥٥٧ .

(٧٥) محمد كمال منير : المرجع السابق ، ص ٢٤٠ .

(٧٦) محمد كمال منير : المقال السابق الإشارة إليه، ص ٢٤١.

(٧٧) تنص المادة ١٦٧ من الدستور "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ، وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم ".

كما تنص المادة ١٧٢ على أنه "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى".

(٧٨) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة - جلسة ٧ فبراير ١٩٩٣ ، ملف رقم ٥٤ ٨ ٣٠٧ .

(٧٩) راجع ما سبق عن موقف مجلس الدولة الفرنسى عن تفسير وتطبيق النصوص التى تجيز التحكيم فى المنازعات الإدارية .

(٨٠) نصت المادة الأولى من مواد إصدار القانون على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق على كل تحكيم قائم وقت نفاذه او يبدأ

بعد نفاذه ولو استند إلى اتفاق تحكيم سبق إبرامه قبل نفاذ هذا القانون .." وحددت المادة الرابعة من مواد الإصدار زمان تطبيقه بنصها على "ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشره ". وقد نشر فى الجريدة الرسمية فى ٢١ / ٤ / ١٩٩٤ ، ومن ثم فإن بداية سريان العمل بأحكامه هو ٢٢/ ٥/ ١٩٩٤ .

٨١) على الرغم من أهمية هذه المادة بحسبانها تحدد نطاق تطبيق القانون إلا أن المناقشات التى دارت حولها فى مجلس الشعب جاءت قليلة جدا ولا تتناسب مع أهميتها .

٨٢) تنص المادة ٦٦ فى فقرتها الرابعة من القرار بقانون رقم ٤٧ سنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على مايلى : "تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى مسببا فى المسائل والموضوعات الآتية ....

(د) المنازعات التى تنشا بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزما للجانبين".

(٨٣) واستطرد الوزير قائلا " ... الأمر الآخر سيادتك تذكر عندما يكون شخص عام مع شخص عام يختلفان لابد أن يذهبا إلى الجمعية العمومية لمجلس الدولة هل هناك ما يمنع أن يتفقا على أن يحكما ، هل هذا الذى ينص عليه مجلس الدولة الزامى

بحيث أنه يلزمها وما عداها لايجوز لها أن تختص بالتحكيم؟ ليست هناك نصوص بهذا المعنى الذى تفسر به سيادتك .. التحكيم جائز فى المنازعات والعقود الإدارية لأن هذا اتفاق ، والتحكيم جائز بين أشخاص القانون العام بالإتفاق بينهم ..". وحقيقة الأمر هذا الكلام لايمكن قبوله بحال. فنصوص قانون التحكيم لاتنزع إختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الذى ورد فى قانون مجلس الدولة فى المادة ٦٦ فى فقرتها (د) . وقرارها فى حسم المنازعات بين أشخاص القانون العام فيما بينهم ملزما للجانبين بصريح نص القانون على خلاف ما يذكر الوزير. هذا فضلا عن أن القول بجواز التحكيم بين أشخاص القانون العام بالإتفاق بينهم ، فلا نراه صوابا ولاتحتمله نصوص القانون فضلا عن عدم ملاءمته من الناحية القانونية. فالعلاقة بين أشخاص القانون العام وبعضها البعض يترتب عليها أن المنازعات التى تنشأ بينهم لاتعتبر خصومات بالمعنى الحقيقى، الأمر الذى دعى المشرع لتنظيم التحكيم الإجبارى فى منازعات الأشخاص العامة أو إحالتها إلى الجمعية العمومية للفصل فيها بقرار ملزم لجانبيها، وهو قرار فى كل الأحوال يصب فى وعاء واحد .

(٨٤) أكثم الخولى : الإتجاهات العامة فى قانون التحكيم الجديد ، بحث مقدم إلى مؤتمر القانون المصرى الجديد للتحكيم التجارى الدولى وتجارب الدول المختلفة ، التى إعتمدت القانون النموذجى ، مركز القاهرة الإقليمى للتحكيم التجارى الدولى بالإشتراك مع لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولى، ١٢ - ١٣ سبتمبر ١٩٩٤ .

(٨٥) تنص المادة الثانية من القانون على "يكون التحكيم تجارياً فى حكم هذا القانون إذا نشأ النزاع حول علاقة قانونية ذات طابع إقتصادى، عقدية كانت أو غير عقدية ، ويشمل ذلك على سبيل المثال توريد السلع أو الخدمات والوكالات التجارية وعقود التشييد والخبرة الهندسية أو الفنية ومنح التراخيص الصناعية والسياحية وغيرها ونقل التكنولوجيا والإستثمار وعقود التنمية وعمليات البنوك والتأمين والنقل وعمليات تنقيب وإستخراج الثروات الطبيعية وتوريد الطاقة ومد أنابيب الغاز أو النفط ، وشق الطرق والأنفاق وإستصلاح الأراضى الزراعية وحماية البيئة وإقامة المفاعلات النووية .

(٨٦) نص المضبطة جلسة ٦ / ٣/ ١٩٩٤ سالفة الذكر.

(٨٧) هذا لايمنع من القول من أن لجان إعداد هذا القانون كانت تضم أساتذة كباراً من فقه القانون التجارى الدولى الخاص والمرافعات . ويكفى أن يكون على رأسها أستاذ فاضل وعالم جليل يدين له الفقه القانونى العالمى بكثير من المآثر وهو الأستاذ الكبير / محسن شفيق رحمه الله .

(٨٨) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٩٦ ملف رقم (٥٤/ ١/ ٣٣٩/ ١٦٠في ٢٢/ ٢/ ١٩٩٧) المختار من فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

فـى خمسـين عاما .. إصدار المكتـف الفـنى - مجلـس الـدولة بمناسبة العيد الذهبى للمجلس ١٩٤٧ - ١٩٩٧ ص ٧٨٩

(٨٩) حسب ما تقضى به المادة ٦٦ فقـرة (ب) من القـرار بقـانون بشـأن مجلس الـدولة رقم ٤٧ لسنـة ١٩٧٢ ، تختـص الجمعـية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بنظر المسائل التى ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من الجمعية العمومية .

(٩٠) المرجع السابق ، ص ٨٠٢ .

(٩١) المرجع السابق ، ص ٨٠٤ .

(٩٢) أنظر ما سبق من هذا البحث ص ٣٩ .

(٩٢) ومما ذهبت إليـه الفتوى فى ذلك : ".. وبالنسبة للأعمـال التحضيرية التى صاحبت إعداد قـانون التحكـيم الصـادر برقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ ، فالحـاصل وفق إفتاء سابق للجمعـية العمومية صدر منهـا بجلسـة ١٩ يونيـه ١٩٩٦ ، أن الأعمـال التحضـيرية للقانون هى مما يلقى الضوء على أحكام القانون عـند إعمالهـا بعد صدوره ، بمراعاة ما يستخلـص منهـا من إدراك للتوجهـات العامة التى توضح مقاصد التشريع وأسباب إعداده والتوجهات العامة والسياسات العامة التى أريد به تحقيقـها ، والمسائل التى أريد به علاجها .

ولكن كل ذلك لا يصل به الحـال إلى إعتبـار ما ورد بالمذكـرات الإيضاحية ولا بأقوال المناقشين لمشـروع القـانون ، اعتبارهمـا بمثـابة تفسـير لنصـوصه لما وجه إلزام أو لها حجـية ترجيـح وتغليب لوجه تفسير على وجه تفسير آخر مما تتسع له نصوص القانون، ذلك أن النـص الذى يولد بالقـانون إنما يكـون تطـور وتبلور وتعـدلت مفاهيمـه وأحكـامه من مراحل إعـداده الأولى وفى مرحلة مناقشة نصوصه ، بحيث أن النص المولود إنما يكون تجـاوز العـديد من الآراء التى أحـاطـت به من مناقشيه عـند إعداده ، كذلك فإن أراء من ساهموا فى إعـداده إنما هى محـض أراء فـردية واجتهـادات شخصـية لا تفـيد أن لأحدهـم أو لجماعتهم وجه ولاية فى حصر معانى القانون بعد صدوره فى تفاسيرهم ورؤاهم الذاتية .

... ومع تقدير كل ذلك ، رأت الجمعية العمومية استعراض ما ورد بالأعمال التحضـيرية لقانون التحكـيم لإستخـلاص الدلالات العامة فى شأن صلة التحكيم بالعقود الإدارية .

كان أحيل مشروع قانون التحكـيم التجارى بمجلس الشعب إلى لجنة مشتركة من لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومكتب لجنة الشئون الإقتصادية ، وجاء فى تقرير هذه اللجـنة المرسل إلى رئيس مجلس الشعب فى ٢١ من ينـاير سنة ١٩٩٦ . جـاء به أن نظام التحكيم يتيـح سرعة الفصـل فى المنـازعات النـاشئـة عن العلاقات التجارية الدولية ويعطى الطمأنينـة للمستثمـرين وأن قواعد التحكيم بقانون المرافعات وضعت للتحكيم الداخلى فهى لاتحقق الهدف المنشود ولاتغنى بالنسبة إلى التحكيم الدولى " لما له من طبيعة خاصة" ، وذكر التقـرير أن اللجـنة فضلت وضع قانون تحكيم عام فى المواد المدنية والتجارية يطبق على نوعى التحكـيم الداخلـى والدولى " ومن هذا المنطـق عدلت نصـوص المشروع وعـنوانه وألغـت مواد التحكـيم فى قـانون المرافعـات (م ٥٠١ - ٥١٣) وحذفت عـبارة "تجارى دولى" من مادة الإصـدار الأولى وعدلتها بما يجعل التحكـيم شاملا " سواء كان تجـاريا أو غير تجـارى ، داخلـيا أو دوليـا ، وذكـر أنه صار الشريعـة العامة للتحكيم " أيا كانت طبيعة المنازعة التى يدور بشأنها التحكـيم وأيا كان وضعه " وصـار عـنوان القـانون أنه تحكـيم " فى المـواد المدنية والتجارية" وليس فى " التحكيم التجارى الدولى".

ثم ورد بالتقـرير أن المشروع يسرى على كل تحكيم يجـرى فى مصر "سواء أكان بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص، وأيا كانت طبيعة العلاقة التى يدور حولها الـنزاع وقد قصد من هذه العبارة سريان هذا القـانون على العقـود الإدارية كى يصبح حكمها تقنيا لما انتهـى إليه أفتـاء مجلس الدولة فى هذا الشأن ".

ثم عرض المشـروع بمجلس الشعب ، وبجلسة ٦ مارس سنة ١٩٩٤ ذكرت مقررة اللجنة أن "اللجنة استقـرت على أن يكون التحكيم متعلقا بالمعـاملات المدنية والتجـارية، سـواء كانـت داخلـية أو دولية" . وبالجلسة ذاتها ذكر أحـد أعضـاء مجلـس الشعـب أن

التحكيم مشروط ألا يشمل الأنزعة بين الأشخاص العامة بعضها وبعض لأن ذلك من اختصاص الجمعية العمومية بمجلس الدولة ، فرد وزير العدل بأن المذكرة الإيضاحية أشارت " إلى جواز الإتفاق على التحكيم فى منازعات العقود الإدارية ، فهل سيادتكم تختلف معنا فى هذا ، وأن العقود الإدارية يجوز التحكيم فيها ، هذا أمر انتهى بإفتاء مجلس الدولة وأفتت الجمعية العمومية بهذا أكثر من مرة وأصبحت مسألة ليست محل خلاف " ثم أشار إلى أنه ليس هناك ما يمنع شخصين عامين من اللجوء فى خلافهما إلى التحكيم ، "التحكيم جائز فى المنازعات والعقود الإدارية لأى اتفاق ، "التحكيم جائز بين أشخاص القانون العام بالإتفاق بينهم ".

وكان عضو مجلس الشعب قد أشار بجلسة ٢٠ فبراير سنة ١٩٩٤ إلى أن المستثمرين يتمسكون دائما فى عقودهم بشرط التحكيم ، وأن الميزة الكبرى لمشروع القانون أنه جمع بين التحكيم الداخلى والدولى . ثم ذكر أن التحكيم يقوم على مبدأ حرية الإرادة لأن لطرفيه الحرية الكاملة فى إختيار المحكمين وقواعد التحكيم ومكانته ولغته ، والحرية هى محور التحكيم التجارى ثم لما نوقشت المادة (٢) من مشروع القانون فى جلسة ٦ مارس ١٩٩٤ . وهى المادة الخاصة بالتحكيم التجارى وأمثلة لما يشمله من عقود ، ذكر سيادته أنه لاوجه لاشتمال النص على أمثلة للعقود "عندما تساءلت لماذا هذه الأمثلة فقيل لى أنها من أجل أن نتفادى النص صراحة على العقود الإدارية" وقال أن فتوتين لمجلس الدولة حسمتا جواز التحكيم فى العقود الإدارية " ونحن نلف وندور لكى لانقول العقود الإدارية" واقترح حذف الأمثلة الواردة بالنص وأن يضاف إليه عبارة "ويشمل ذلك كافة العقود الإدارية ".

فرد رئيس مجلس الشعب "إنى أخشى ما أخشاه اليوم - والتحكيم يكون بإرادة الدولة - أنه إذا وردت هذه العقود بالاسم فى القانون ، فإن الدولة عندما تتعاقد مع غيرها وخصوصا فى مجال استخراج الثروة الطبيعية وعقود المفاعلات النووية ، أن تطلب الدولة المتعاقدة أو الشركة توافر شرط التحكيم وتستند إلى النص صراحة فى القانون " وذكر سيادته بما كان من إلغاء المادة (٨) من مشروع قانون الإستثمار المتعلقة بقبول الحكومة المصرية للتحكيم "حتى لايقال أن الدولة بإرادتها التشريعية قد تنازلت عن الاختصا القضائى صراحة فى عقود معينة ، وبالتالى فنقول إن ذكر هذه العقود بالذات قد يورث نوعا من اللبس ".

فرد وزير العدل أن السيد العضو خلط بين المادتين (١) ، (٢) وأن الأمثلة التى وردت فى المادة (٢) لاشأن لها بالعقود الإدارية" وأنها ليست كلها من عقود الدولة إنما يمكن أن يبرمها أفراد فى علاقاتهم الخاصة ، وذكر سيادته المادة (١) هى " التى تقطع بإفتاء مجلس الدولة ... هو جواز التحكيم فى العقود الإدارية ... فى قولها أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية ... ".

فرد السيد العضو قائلا أن "المادة (١) قالت كل تحكيم من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص ، هذا كلام لايعنى أبداً - لاصراحة ولاضمنا - العقود الإدارية - لأن أشخاص القانون العام تدخل فى منازعات كثيرة ومعاملات كثيرة تنطبق عليها أحكام القانون المدنى وليست عقودا إدارية ، أى لايكفى أن يكون أحد أطراف العقد شخصا عاما أو الدولة لكى يكون العقد عقداً إدارياً ، هذا له شروط أخرى .. لذلك فإن رأى أنه يجب أن ينص صراحة على العقود الإدارية ... ".

ثم عرض رئيس المجلس التصويت على إقتراح السيد العضو بالنص الذى قدمه وفيه عبارة "ويشمل ذلك كافة العقود الإدارية" فلم يوافق عليه إلا أقلية . ولم توافق الأغلبية على نص أضيفت فيه هذه العبارة ورفضتها .

وقد استخلصت الجمعية العمومية من هذا العرض للأعمال التحضيرية فيما يتعلق بالمسألة المثارة أن مشروع القانون أعد اصلا لينظم التحكيم فى المنازعات الدولية ثم ورد إستحسان أن يتضمن تنظيما عاما للتحكيم فى المنازعات الدولية والداخلية ليحل محل مواد قانون المرافعات التى كانت تنظم التحكيم ، فالقانون أساسا صدر ليعالج المسائل المدنية والتجارية .

وبالنسبة لخضوع منازعات العقد الإدارى للتحكيم المنظم بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ ، فإن هذا القانون فى أى من مراحل إعداده وحتى صدر لم يشمل قط على حكم صريح بخضوع العقود الإدارية لهذا القانون ، وعندما قدم أحد الأعضاء

اقتراحا أن يتضمن عبارة صريحة بهذا المعنى ، عرض اقتراحه بنصه على المجلس للتصويت فرفض الإقتراح وتبين من المناقشات أن صاحب الإقتراح ذكر إن كان له حرص على تفادى النص صراحة على العقود الإدارية عند إعداد المشروع ولذلك تضمن المشروع أمثلة لعقود هى مما يغلب على العقود الإدارية أن تكون من بينها ، كما أن رئيس مجلس الشعب أوضح فى المناقشات ما يخشاه من أن النص على العقود الإدارية فى القانون يشجع المتعاقدين مع الدولة على طلب إدراج شرط التحكيم فى عقود الدولة معهم ، وأن قانون الإستثمار استبعد النص على التحكيم تفاديا لهذا الأمر .

وأن وزير العدل عندما أكد فى المناقشات شمول قانون التحكيم لمنازعات العقود الإدارية بما تضمنته المادة (١) من عبارة "أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع " ، فقد كان سيادته دائما فى كل مرة ذكر فيها هذا الرأى كان يكرر الإشارة إلى أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة انتهت إلى جواز التحكيم فى هذه العقود ، ومن ثم كان قول سيادته مستندا إلى ما تبنته الجمعية العمومية وقتها ولم يكن محض استخلاص حتمى من العبارة العامة الواردة بالنص "أيا كانت طبيعته" . بما يعنى أن الأمر متروك لما يسفر عنه الترجيح فى التفسير مع نظر ولما يستقر عليه الأمر من بعد .

والحاصل أن المادة (١) تضمنت النص على كل تحكيم "بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعته .." وقد أنكر صاحب الإقتراح المرفوض أن القانون يتضمن نصا صريحا عن العقود الإدارية ذكر أن ورد الأشخاص العامة لايفيد ذكراً صريحاً للعقود الإدارية لأن الأشخاص العامة تبرم عقوداً مدنية فى العديد من معاملاتها ، ولم يستفد سيادته من العبارة فى هذا النص حتمية اشتمالها على العقود الإدارية، ومن ثم فإن إثنين من المتحدثين عن النص اختلفا فى تفسيره أثناء جلسة الموافقة على القانون ، مما يستبعد معه أن الموافقين على القانون كانوا جميعا يقصدون من هذه العبارة شمولها للعقود الإدارية ، والعبرة هنا بالإرادة الجماعية وليس بالاجتهادات الفردية ما دام الأمر يتعين بالنص وبمدى حسمه فى الإشارة إلى حكم محدد ، ولما أريد الحسم بنص صريح رفض هذا الإقتراح .

وبالنسبة لفتاوى الجمعية العمومية السابقة التى أجازت التحكيم فى العقود الإدارية ، فقد كان يقابلها أحكام للمحكمة الإدارية العليا فى ذات الفترة رفضت خضوع العقود الإدارية لنظام التحكيم ، وأحد هذه الأحكام لم يعتد بهذا الشرط فى قانون صادر بعقد إمتياز ، لأن القانون اشتمل على موافقة فردية تخالف نصا عاما مجرداً. والحاصل أن شمول نظام التحكيم أو عدم شموله لمنازعات العقود الإدارية ، لايتعلق فقط بما إذا كان قانون التحكيم يسع هذه العقود أو لايسعها ، إنما يتعلق أيضا بصحة شرط التحكيم من حيث توافر كامل أهلية ابرامه لمن يبرمه فى شأن نفسه ، وماله ، وتوافر كمال ولاية إبرامه لمن يبرمه فى شأن غيره أو مال غيره ، والأصل عند عدم النص صحة ما يجريه الشخص فى شأن نفسه وماله ، والأصل عند عدم النص عدم صحة ما يجريه الشخص فى شأن غيره وماله، وإذا كان شرط التحكيم فى منازعات العقود الخاصة لايصح لناقص الأهلية إلا بإكتمال أهليته وصيا ومحكمة، فإنه فى منازعات العقود الإدارية لايصحهذا الشرط إلا بإكتمال الإرادة المعبرة عن كمال الولاية العامة فى أجزائه ، ولا تكتمل الولاية هنا إلا بعمل تشريعى يجيز شرط التحكيم فى العقد الإدارى بضوابط محددة وقواعد منظمة ، أو بتفويض جهة عامة ذات شأن للإذن به فى أية حالة مخصوصة وذلك بمراعاة خطر هذا الشرط فلا تقوم مطلق الإباحة لأى هيئة عامة أو وحدة إدارية أو غير ذلك من أشخاص القانون العام ".

(٩٤) اقتراح أحد أعضاء المجلس الإستعاضة عن هذا التعديل بتفسير تشريعى للمادة الأولى من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ حتى يسهل تطبيقه بأثر رجعى منذ تطبيق القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ . وكان ينص هذا الإقتراح على ما يلى " تسرى أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التى يدور حولها النزاع "الواردة بالمادة (١) من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية ، يتسع معناها ليشمل كافة العقود سواء كانت مدنية او تجارية أو إدارية وعندما أحيل الأمر إلى اللجنة التشريعية ، رفضت هذا الإقتراح بمشروع قانون لتفسير المادة الأولى من القانون رقم ٢٧

لسنة ١٩٩٤ .." لأنــه لن يـؤدى إلى حسـم الخـلاف القائم على الساحة القانونية بل إنه قد يؤدى إلى خـلافات فى المستقـبل بخصوص تحديد نطاق هذا التفسير التشريعى ، وما إذا كان قد جاوز اطاره من التفسير إلى التشريع ..".

راجع مضبطة مجلس الشعب ، الفصل التشريعى السـابع - دور الإنعقاد العادى الثانى ، مضبطة الجلسة الستين ٢٣ ابريل ١٩٩٧ - ملحق رقم ٢ ، ص ٧٩ .

(٩٥) راجع ما سبق من هذا البحث .

(٩٦) إتبع القـانون ٢٧ لسـنة ١٩٩٤ فى مادتـه الثانيـة قـانون الأنونسيترال النموذجى للتحكيم التجارى الدولى حيـث نص فى هـامش المادة الأولى منـه علـى : "ينبغـى تفسـير مصطلـح "التجارى" تفسيراً واسعاً بحيث يشمل المسائل الناشئة عن جميع العـلاقات ذات الطبيعـة التجـارية ، تعـاقـدية كانت أو غـير تعاقدية، والعلاقات ذات الطبيعة التجارية تشمل ، دون حصر ، المعاملات التالية : أى معاملة تجارية لتوريد السلع أو الخدمات أو تبادلها : اتفاقات التوزيع ، التمثيل التجارى أو الوكالة التجارية ، إدارة الحقوق لدى الغير ، التأجير الشرائى ، تشييـد المصـانع ، الخدمات الإستشارية ، الأعمال الهندسية ، اصدار التراخيص ، الاستثمار ، التمويل ، الأعمـال المصرفيـة ، الـتأمين ، اتفـاق أو امتياز الاستغلال ، المشاريع المشـتركة وغيرها من أشكـال التعاون الصناعى أو التجـارى ، نقل البضـائع أو الركـاب جواً أو بحراً أو بالسكك الحديدية أو بالطرق البرية".

راجع نصـوص قانون الأونسيترال النمـوذجى للتحكيم التجارى الدولى ، مطـبوعات الأمم المتحـدة ١٩٩٤ ، وقد أثارت هـذه المادة مناقشات كثيرة فى مجلـس الشعـب وكان مبنـاها هو أن ضـرب الأمثلة ليس من عمل المشرع بل هو من عمل الفقه والقضاء .

(٩٧) محمد مجاوى : العـالم العـربى فى تحكـيم غرفة التجـارة الدولية - نشرة هيئة التحكيم التابعة لغرفة التجـارة الدولية - مايو ١٩٩٢ - مجلد رقم ٢ - ١ ص ٨ .

وأنظر تعليقا وتحليلا لهذه الإحصائيات :

ناريمان عبد القادر: اتفـاق التحكـيم - المرجع السابق ، ص ١٠٧

هدى مجدى عبد الرحمن: دور المحكـم فى خصـومة التحكيم- المرجع السابق ، ص ٣ .

(٩٨) فى شهر مايو ١٩٩٢ خسـرت مصـر قضـية هضـبة الأهـرام وواجهت مطالبة بدفع ٢٧,٦ مليون دولار .

(٩٩) واستطرد رئيس المجلس "... وبالتالى كان مشـروع القـانون ذو صفـة مختلطـة ، هو قانون تفسـيرى إذ يؤكـد مبـدأ جواز التحكيم فى العقـود الإدارية وهو تعـديل فى نفـس الوقـت إذ يحدد السلطـة المختصـة ، ومن هنا جـاءت مهارة واضـح مشـروع القـانون الوارد من الحكـومة فى صيـاغة النـص إذ يـؤكد مبـدأ لايتخلـى عـنه هذا المجلس أبـداً إذ أنه واضـح فـى الأعمـال التحضـيرية لقـانون التحكـيم ، وإذا إختلفـت حوله الأحكـام والفتاوى وجـاء مناسـبة ذلك بهذا المشـروع لتحـديد السلطـة المختصة فقد تأكد هذا المبدأ . ومن مكانى هذا أشكر الحكومة على دقـــة الصـياغة التى جـاءت فـى هـذا المشـروع .

انظر مضبطـة مجلس الشعب - الفصـل التشريعـى السابع - دور الإنعقـاد العادى الثانى ، الجلسـة الستـين - الأربعـاء ٢٣ ابريل ١٩٩٧ ، ص ١٨ .

وفى الحقيقـة يمثل تدخل رئيـس مجلس الشعـب فى مناقشـة القانون من حيث المبدأ بهذه الصورة مخالفة لنص المادة ٦/ ٤ من لائحة مجلس الشعب والتى تنص علـى "... وللرئيـس أن يبـدى رأيه بالإشـتراك فى مناقشـة أية مسـألة معروضـة، وعـندئذ يتخلى عن رياسة الجلسة . ولايعـود إلى مقعـد الرياسـة حـتى تنتهى المناقشة التى اشترك فيها " . فكـان أحرى به أن يتخلـى عن رياسة الجلسـة ما دام قد اشـترك فى المناقشـات التى تدور فى الجلسة ، ومن ناحـية أخـرى ، فـإن الرئيـس لم يتـدخل فى المناقشة فقط بل تطوع ووجه الشكـر للحكـومة على ما وصفه بدقة الصياغة فى المشروع وهـو أمر لايجـوز حـتى لايؤثـر فى مناقشة المشروع فى مجلس الشعـب . فقد يفهـم من هذا الكـلام تبنى رئيس المجلس لوجهـة نظـر الحكـومة ممـا قد يتـأثر به أعضاء المجلس ، وهذا ما حدث فعلا إذ أن كثيرا من الأعضاء أكد كلام رئيس المجلس بعد ذلك . وفى النهـاية أقر المجلس مشـروع الحكومة دون تعديل فيه .

(١٠٠) ملحق مضبطة مجلس الشعب بتاريخ ٢٣ ابريل ١٩٩٧ - سابق الإشارة إليها ، ص ٨٣ .

وقد بين المقرر أسباب رفض هذا المشروع بقوله ".. عندما جاءت اللجنة وأقرت مشروع الحكومة ورفضت الإقتراح بمشروع القانون الذى تقدم به السيد العضو .. ذكرت أنه لن يؤدى تفسيره إلى حسم الخلاف القائم على الساحة القانونية بل أنه قد يؤدى إلى خلافات فى المستقبل بخصوص تحديد نطاق هذا التفسير إلى التشريع .."

المضبطة سابق الإشارة إليها ، ص ٢٥ .

(١٠١) وردت هذه المادة فى الباب السادس من الدستور تحت عنوان (أحكام عامة وانتقالية) وهو موضع غير مناسب لهذا المبدأ الهام والأساسى ، وكان جديراً بالمشرع الدستورى أ، يضمنه الباب الرابع تحت عنوان "سيادة القانون" راجع فى ذلك، سليمان مرقس : الوافى فى شرح القانون المدنى - الجزء (١)- المدخل للعلوم القانونية وشرح الباب التمهيدى للتقنين المدنى، ١٩٨٧ ص ٢٤٨ ، ومبدأ عدم رجعية القانون مبدأ أصيل فى التشريع المصرى حيث نصت عليه المادة (٢) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية حيث نصت "لاتسرى أحكام القوانين والأوامر إلا على الحوادث التى تقع من تاريخ العمل بمقتضاها ولايكون لها تأثير على الوقائع السابقة عليها ما لم يكن منبها عن ذلك بنص صريح فيها" ثم تضمنه دستور ١٩٢٣ فى نص المادة ٢٧ منه حيث نص على "لاتجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولايترتب عليها أثر فيما وقع قبلها ما لم ينص على ذلك بنص خاص". وهو الأمر الذى أخذ به دستور ١٩٥٦ ثم من بعده دستور ١٩٦٤ فى المادتين ١٨٦ و ١٦٣ على التوالى، راجع سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ وما بعدها .

(١٠٢) راجع فى ذلك مأمون محمد سلامة : قانون العقوبات - القسم العام - دار الفكر العربى ١٩٩٠ ، ص ٥٢ .

(١٠٣) نصت المدة ١٧٥ من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون. ويعين القانون الإختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الاجراءات التى تتبع أمامها ". وقد نصت المادة ٢٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا على ما يلى " تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القانون الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها ". وبينت المادة ٣٣ من ذات القانون على أن "يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية . ويجب أن يبين فى طلب التفسير النص التشريعى المطلوب تفسيره وما أثاره من خلاف فى التطبيق ومدى أهميته التى تستدعى تفسيره تحقيقا لوحدة تطبيقه ".

ومع هذا التنظيم التشريعى لتفسير القوانين وإسناد هذه المهمة إلى المحكمة الدستورية العليا . تقل أهمية اللجوء إلى إصدار تشريع نفسيرى من مجلس الشعب .

(١٠٤) نقض مدنى بجلسة ١٨ يناير ١٩٩٦ مجموعة أحكام النقض لسنة ١٧ - ١ ص ٢٧ ، مشار إليه لدى سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

(١٠٥) مضبطة مجلس الشعب ، الفصل التشريعى السابع - دور الإنعقاد الثانى - الجلسة الستين ٢٣/ ٤/ ١٩٩٧ ص ٢٥.

(١٠٦) مضبطة مجلس الشعب - الفصل التشريعى السابع - دور الإنعقاد العادى الثانى - الجلسة الستين ٢٣ ابريل ١٩٩٧ ملحق رقم ٢ ص ٨٢ .

(١٠٧) مضبطة جلسة مجلس الشعب الستين بتاريخ ٢٣ ابريل ١٩٩٧ - سابق الإشارة إليها ، ملحقرقم ٢ ص ٨٠ .

(١٠٨) يقضى المبدأ العام أنه لايجوز التفويض فى ممارسة الإختصاص إلا بناء على قانون يجيز التفويض ، فصاحب

الإختصاص ملزم بأن يمارس إختصاصه بنفسه . وذلك لأن الإختصاص ليس حقاً لصاحبه بل وظيفة يمارسها من يراه القانون أهلا لذلك، وفى مصر ينص دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى المادة ١٤٤ على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفاوض غيره فى إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات لتنفيذه ". ونظم المشرع المصرى التفويض فى القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ والذى حل محله القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ وقد نص فى المادة الأولى منه على "لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض إختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء أن يعهد ببعض الإختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين ، وللوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والإدارات العامة ، أو رؤساء الهيئات أو لغيرهم بعد الإتفاق مع الوزير المختص ولوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديرى المصالح والإدارات العامة ، ولرؤساء ومديرى المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديرى الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم".

راجع فى التفويض الإدارى :

- محمود إبراهيم الوالى : نظرية التفويض الإدارى ، دراسة مقارنة ١٩٧٩ ، الطبعة الأولى - دار الفكر العربى .

- سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ١٩٨٩ ، ص ٥٨ .

(١٠٩) نصت الفقرة الأولى من المادة ٥٨ على أن يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة ، ويرأس كل إدارة منها مستشار مساعد ، ويعين عدد الإدارة وتحدد دوائر إختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس.." الجريدة الرسمية العدد ٤٠ فى ٥/ ١٠/ ١٩٧٢ .

(١١٠) مصطفى أبو زيد فهمى : فى القضاء الإدارى ومجلس الدولة - المرافعات الإدارية ، منشأة المعارف ، ص ٧٥ .

(١١١) راجع فى ذلك : سليمان الطماوى : الأسس العامة للعقود الإدارية ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٦٠ . ثروت بدوى : النظرية العامة فى العقود الإدارية - دار النهضة العربية ، ص ٥٣ .

(١١٢) كانت المادة ٥ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ تنظيم إختصاصا مشتركا بين القضاء الإدارى والمحاكم العادية بالنسبة لمنازعات العقد الإدارى. فقد كانت تنص على "تفصل محكمة القضاء الإدارى فى المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام والأشغال العامة وعقود التوريد الإدارية التى تنشأ بين الحكومة والطرف الأخر فى العقد .
ويترتب على رفع الدعوى فى هذه الحالة أمام المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها إلى المحاكم العادية . كما يترتب على رفعها إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإدارى ".

(١١٣) محكمة القضاء الإدارى ، ١٦ ديسمبر ١٩٥٦ ، دعوى رقم ٢٢٢ لسنة ١٠ ق ، مجموعة المبادئ القانونية ، س ١١ ، ص ٨٧ .

(١١٤) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٨٨٩ لسنة ٦ ق جلسة ٣١ / ٣/ ١٩٦٢ ، الموسوعة الإدارية الحديثة - الجزء ١٨ الطبعة الأولى ، ص ٦٧٢ .

(١١٥) راجع ما سبق ص ٧٢ .

أثر عناصر تصميم الرسالة الإعلانية على فعالية الإعلان بالإنترنت (*)

إعداد
غادة مصطفى مصطفى موسى
مدرس مساعد بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

(١) أهـــداف الدراســـة :

تستهدف هذه الدراسة مايأتى :

١ - التعـرف على اتجـاهات مديـرى البرامـج السـياحية تجـاه الشريط الإعلانى كنموذج من نماذج الإعلان على الإنترنـت ومدى فعاليته بالنسبه لهذا النـوع من الأعمـال ، وذلك فى أطـار دراسـة مقـــارنة بين الشـركات السـياحية المصـرية والأجنبية التى تناولها البـاحث فـى هـذه الدراسـة وهى الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا والصين .

٢ - تحديد دور الشريط الإعـلانى فى المراحل المختلفـة لهيكل الإستجابات للتوصل إلى القيمة الحقيقـية له قبـل الضغط عليه للوصـول إلى موقـع المعلـن وذلك أيضـاً فى أطـار دراسة مقارنة بين شركات السياحة المصرية والأجنبية .

٣ - التعرف على تأثير العناصر المختلفة للرسالة الإعلانية على فعالية الإعلان ، وتقاس فعـالية الإعـلان فى هذه الدراسـة بمراحل هيكل الإستجابات كمقـاييس عقلية بالإضافة إلى المقياس السلوكى المتمثـل فى الضغـط على الشريط (معدل النفاذ)، وهـذا أيضـاً فى أطـار دراسـة مقـارنة بين شـركات السياحة المصرية والأجنبية للتوصـل إلى أفضـل تصمـيـم للشريط الإعلانى الذى يحقق أعلى فعاليـة من وجهـةنظر هذه الشركات .

(٢) - النتـائج العـامة للدراســة :

١ - أظهرت النتائج وجود تجانس بشكل عام بين اتجاهات كل من شركات السياحة المصرية والصينيـة ، وكذلك وجـود تجانس بـين اتجـاهات كل من مجمـــوعة الشـــركات الانجلـــيزية والفرنسية والأمريكية .

٢ - أشارت نتائج البحث إلى وجود اتجـاهات إيجابية من قبل كل من الشركات المصرية والصينيــة تجـاه الشـريط الإعــلانى بشكل عام مما يؤكـد على قوة تأثيره وجـدوى استخـدامه لدى هـذه الشـركات ، أما بالنسـبة للشـركات الإنجلـيزية والفرنسية والأمريكية فقد تأرجحت الأتجاهات بين الحياد والإيجاب مما يشير إلى مسـتوى تصميـم الشريط الإعـلانى الموجه إلى هذه الشركات مازال دون مستوى التأثير المطلوب .

٣ - أظهرت النـتائج الدور الهـام الذى يلعبه الشريـط الإعلانى بالنسـبة للشـركات المصرية والصينيـة فى مراحل الإنتباه والأهتمـام والتفضيل من هيكل الأستجـابات ، أما بالنسبـة لمرحلـتى الإدراك والشـراء فقـد تبـين عـدم وجـود فـروق معنوية بين المجموعتين ، كما أظهـرت النتـائج وجود قابليـة لـدى هـذه الشـركات للضغـط عليه ، أما بانسـبة للشركات الإنجليزية والفرنسية والأمريكية فقد تأرجحت أرائهم بين الحـيـاد والسلب تجاه دور الشـريط الإعــلانى فى المراحـل المختلفـة لهيكـل الإستجـابات . كمـا أشـارت النتـائج إلى انخفاض قابلية الضغط على الشريط الإعـلانى لدى هـذه الشركات مقارنة بالشركات المصرية والصينية .

٤ - أكـدت الدراسـة على أهمـية الدور الذى تلعبه الألوان فى جميـع مراحل هيكل الإستجابات بالنسـبة لكافـة الشركات وتزداد أهمية هذا الدور فى مراحل الشراء والضغط بالنسبة للشـركات المصـرية وفى مراحل الأنتبـاه والشـراء والضغط بالنسبة للدول الأجنبيه .

٥ - أشارت النتائج إلى تعاظـم تأثير عنصـر النصـوص على كل مراحل هيكل الأستجابات بالنسبة لكافة الشركات .

٦ - أما بالنسـبة لعنصـر الصـور الفوتوغرافية فقد ثبت أن له تأثير ايجابى على كل مراحل هيكل الاستجابات بشكل عام ، إلا أن ذلك التأثير يتضاءل عند مرحلة الشراء .

٧ - بالرغم من ثبوت التأثير الايجابى للرسوم المتحركة على كل مراحل هيكـل الاستجابات من وجهـة نظر كل من الشـركات المصرية والأجنبية الا أن هذا العنصر طبقاً لنتائج الدراسة يعتبر أقل عناصر الرسالة الإعلانية تأثيراً خلافاً لما أظهرته نتائج الدراسـات التى عالجت تأثير هذا العنصر فى السوق الأستهلاكى .

(*) رسالة ماجستير . كلية التجارة - جامعة القاهرة . عام ٢٠٠١

يوجد تأثير إيجابى لكلمات الحث على الضغط على كل مراحل هيكل الاستجابات بالنسبة للشركات المصرية والاجنبية ، وقد أوضحت النتائج التأثير الكبير لهذا العنصر على معدل الضغط على الشريط بالنسبة للشركات المصرية مقارنة بالدول الأجنبية ، ونستطيع أن نستنتج من ذلك أن هذا العنصر سوف تنخفض أهميته فى التأثير على معدل النفاذ كلما زادت خبرة المستخدم فى التعامل مع الشريط الأعلانى ولكنه يمثل أهمية كبرى على المقاييس العقلية المتمثلة فى مراحل هيكل الاستجابات .

يوجد تأثير إيجابى لوسائل التفاعل المباشر مع الشريط الإعلانى على كل مراحل هيكل الاستجابات بالنسبة للشركات المصرية والأجنبية وتزداد أهمية هذا التأثير على مرحلتى الانتباه والضغط على الشريط بالنسبة للشركات المصرية بوجه خاص .

- تبين من نتائج الدراسة وجود عناصر أخرى يمكن أن تساهم فى زيادة فعالية الإعلان إذا أخذت فى الإعتبار وهى:

وجود رمز الشركة Logo فى الشريط الأعلانى .

إعلان أسعار المنتجات السياحية التى تقدمها الشركة فى الشريط الإعلانى .

إعلان الخصومات أو الهدايا أو الخدمة المجانية التى تقدمها الشركة فى الشريط .

موائمة الإعلان لسمات الموقع الذى يظهر عليه فى الإنترنت .

• حجم الحروف التى يكتب بها النص الإعلانى Font size.

٣) - التوصيات :

بناءً على ماتم التوصل اليه من نتائج فى هذه الدراسة يوصى الباحث بمايلى :

• التوصيات الموجهة لشركات السياحة المصرية :

١ - يوصى الباحث بالتوسع فى مجال بناء مواقع لشركات السياحة المصرية على الإنترنت نظراً لأن نسبة الشركات التى لديها مواقع لاتزيد عن ٢٠٪ من مجموع شركات السياحة المصرية .

٢ - يوصى بتحفيز شركات السياحة المصرية بالتوسع فى أستخدام الشريط الإعلانى حيث أن نسبة الشركات التى تستخدم هذا النوع من الإعلان بالفعل لا تتجاوز ٢٥٪ من الشركات التى لديها مواقع على الإنترنت ، وذلك من خلال توسيع مدارك مديرى التسويق بهذه الشركات بأهمية الشريط الإعلانى فى تسويق منتجهم السياحى .

٣ - توصى الدراسة بمراعاة الاعتبارات التالية عند تصميم الإعلانات الموجهة من قبل شركات السياحة المصرية إلى الشركات الأجنبية فى الدول التى شملتها هذه الدراسة وهذه الاعتبارات هى :

• يوصى بالأهتمام بعنصر الألوان فى المقام الأول عندما يكون الهدف من الحملة الإعلانية هو جذب انتباه المتلقى .

• إذا كان الهدف من الإعلان هو زيادة إدراك المستهلك للخدمة المعلن عنها فيوصى بأدراج نصوص موجزة وذات قوة تأثير بشكل يكفى لتوضيح خصائص الخدمة فى كلمات قليلة تتناسب مع حجم الشريط .

• أما إذا كان الهدف من الإعلان هو إثاره الأهتمام أو خلق التفضيل لدى العميل تجاه الخدمة المعلن عنها فعندئذ يوصى بالاهتمام بعنصر الصور الفوتوغرافية على الشريط فى المقام الأول .

• بالرغم من ضعف الدور الذى يلعبه الشريط الإعلانى فى مرحلة الشراء بشكل عام الا أن الدراسة توصى بالأهتمام بعنصرى الألوان والنصوص نظراً لقوة تأثيرهما نسبياً فى هذه المرحلة .

• يوصى أيضاً بالتركيز على عنصرى الألوان والنصوص فى حالة أستهداف زيادة معدل الضغط على الشريط .

٤ - يوصى بالأستفادة بما توصل اليه الباحث من وجود اتفاق بين اتجاهات كل من شركات السياحة المصرية ونظيراتها الصينية من حيث الأستجابة الايجابية للشريط الاعلانى ، وذلك من خلال تشجيع شركات السياحة المصرية على أستخدام الشريط الإعلانى فى الترويج للمنتج السياحى المصرى فى سوق السياحة الصينى الواعد .

٥ - أما بالنسبة لشركات السياحة الإنجليزية والفرنسية والأمريكية فيوصى بأن تولى شركات السياحة المصرية مزيداً من التطوير والأرتفاع بمستوى الشريط الإعلانى الموجه من قبلها إلى هذه الشركات حتى يرقى إلى المستوى الذى يحدث به التأثير المطلوب .

• *التوصيات الموجهة لشركات السياحة الأجنبية محل الدراسة:*

١ - نظراً لما أثبتته الدراسة من وجود اتجاه إيجابى لدى الشركات المصرية نحو الشريط الإعلانى وتأثيره الواضح على معظم مراحل هيكل الاستجابات توصى الدراسة بقيام شركات السياحة الأجنبية بالأستفادة من هذه الميزة للترويج عن منتجها السياحى فى السوق المصرى .

٢ - لكى تستطيع الشركات الأجنبية محل الدراسة النجاح فى التأثير على الشركات المصرية فإن الدراسة توصى بأن تراعى هذه الشركات اختيار العناصر المناسبة للهدف من الحملة الإعلانية التى تريد القيام بها فى السوق المصرى بأستخدام الشريط الإعلانى وذلك على النحو التالى :

• إذا كان الهدف من الحملة الإعلانية هو جذب الانتباه فيوصى بالاهتمام بوجود عنصرى كلمات الحث على الضغط على الشريط ووسائل التفاعل المباشر معه .

• عندما يكون الهدف من الحملة الإعلانية هو زيادة إدراك العميل للخدمة المعلن عنها فيوصى بإعطاء اهتمام خاص لعنصر كلمات الحث على الضغط على الشريط بالإضافة إلى العناصر الأخرى .

• يوصى بالتركيز على عنصرى النصوص وكلمات الحث على الضغط بغرض إثارة الأهتمام تجاه الخدمة المعلن عنها .

• يوصى بمراعاة الأرتفاع بجودة عنصر النصوص إذا كان الهدف من الحملة الإعلانية هو خلق التفضيل للخدمة المعلن عنها

• أما بالنسبة لزيادة معدلات الشراء فإن الدراسة توصى بأستخدام الألوان كأهم عنصر من حيث التأثير إضافة إلى العناصر الأخرى .

• إذا كان الهدف من الحملة الإعلانية هو زيادة معدل الضغط على الشريط الإعلانى فلابد من الأهتمام بكل العناصر المستقلة التى وردت فى هذه الدراسة بدون أستثناء .

التصدير - الأستيراد (*)
النظـــرية و المـمـــارســـة والإجــراءات

تأليف : بيلاوسيمون

بقلم
د / فاروق حلمى منصور
الأستاذ بجامعة مصر الدولية

ليس من المقبول - اليوم - التوكيد على أهمية التجارة الدولية كقوة فاعلة فى أرتفاع معدلات التنمية الأقتصادية والإجتماعية فى الدولة ، وأنها فى كثير من الأحيان تعد المقياس الفارق بين التقدم والتخلف أقتصادياً لدول العالم حتى أضحى القول بأنه ما من موضوع أو قضية فى أى مجال من مجالات التنمية الأقتصادية والإجتماعية إلا ويتأكد للجميع أن ثمه مشكلة أو أزمة تعوق زيادة حجم الصادرات من السلع والخدمات تؤدى بالدولة إلى التقهقر إلى مراتب أدنى بين أقتصاديات دول العالم فتشير الأحصاءات إلى أن حجم التجارة الدولية على مستوى العالم قد تضاعف فى عام ٢٠٠١ حوالى أربع مرات عما كان عليه فى عام ١٩٩٧ وبقيمة تقدر بحوالى ٨ تيريليون دولار أمريكى . تراوح نصيب تجارة الخدمات منها ما بين ٢٠٪ إلى ٢٥٪ ، وبمعدل نمو سنوى لصادرات السلع حوالى ١٢٪ أى أن ربع ما ينتج أو يتم تقديمه فى العالم من سلع أو خدمات يتم تصديره الآن ، غير أنه ، وبالنظر إلى العالم العربى ، فأن تقرير التنمية الأنسانية للبلدان العربية لعام ٢٠٠٢ يشير إلى أن إجمالى الناتج المحلى للدول العربية مجتمعة شاملاً النفط (٥٣١مليار دولار) لم يتجاوز الناتج المحلى لدولة أوربية واحدة هى أسبانيا ، وقد بلغت معدلات البطالة فيه حوالى ١٥٪ (أو١٢مليون عاطل) وهى من أعلى النسب فى العالم وأنه من المتوقع أن تصل عام ٢٠١٠ إلى ٢٥ مليون عاطل ولعل ذلك يؤكد صحة مانشر عن أن نسبة الصادرات فى مصر إلى ناتجها المحلى لم تتعد ٢٠٪ فى ١٩٩٧ بينما بلغت وارداتها ٢٥٪ .

ومن منطلق هذه الأهمية للصادرات والواردات بين الدول يخرج الينا هذا المرجع الشامل ليؤكد ومؤلفه يجمع بين المعرفة العلمية المتطورة كأستاذ فى مجال دراسات الأعمال الدولية فى جامعة نوفا بفلوريدا (الولايات المتحدة) وقبلها فى جامعة كونكورديا بمنتريال (كندا) والخبرة العملية كمستشار للعديد من الشركات متعددة الجنسيات فى مجال التصدير والأستيراد ، على أهمية أستناد جميع القرارات المتعلقة بعمليات التصدير والأستيراد إلى المفاهيم والأسس العلمية الحاكمة لها ، والا تكون للعشوائية والأرتجالية وانفعالات اللحظة الجزئية مكاناً وزماناً على متخذى القرارات فى هذه العمليات ، وأنه لايمكن فصل أو عزل تأثير وأنعكاسات العوامل السياسية والأقتصادية والإجتماعية والثقافية الحادثة والمستقبلية فى مختلف دول العالم على حركة التجارة الدولية فى دولة ما ، الأمر الذى يمكن معه القول بأن هذا المرجع يبيت أضافة علمية للمكتبة المصرية لأفادة الباحثين والدارسين والممارسين لعمليات التصدير والأستيراد فى مختلف المنظمات ، لما يتضمنه من مفاهيم ومعارف وأسس علمية تقوم عليها كافة عمليات التصدير والأستيراد ، وأيضاً للعديد من الحالات الواقعية لنماذج من الدول المتقدمة والنامية عن ممارساتها لعمليات التصدير والأستيراد بما يساعد القارئ المصرى على تشكيل رؤية واقعية عما يجرى فيما يتعلق بممارسات عمليات التصدير والأستيراد فى الخارج ، والتى يمكن من خلال تحليلها ومناقشتها أتخاذ القرارات المناسبة فى الحالات المشابهة .

ولتحقيق مايصبو اليه المؤلف من أهداف ، فقد انتظم مؤلفه فى سبعة أقسام وعشرين فصلاً بالأضافة إلى سبعة ملاحق ، تناول القسم الأول فى فصلين موضوعات النمو الأقتصادى العالمى وأتجاهات التجارة الدولية بين مختلف الدول ، والأتفاقات الدولية والأقليمية ذات العلاقة بالتجارة الدولية ، مشيراً إلى أن تجارة السلع بين الدول ممثل حالياً أربعة أخماس تجارة العالم ، وأن سبعة دول هى الولايات المتحدة ، ألمانيا ، اليابان ، فرنسا ، أنجلترا ، أيطاليا، وكندا تحتل القمة فى مثل هذه الصادرات ، ويعرض القسم الثانى فى أربعة فصول

(*) الأعمال الدولية للطباعة ، نيويورك - الولايات المتحدة الأمريكية / ٢٠٠٠

موضوعـات تسويق الصادرات وصـياغة الأستراتيجيات اللازمة

الأسواق التى يمكن التصدير اليها ، وبيان بالمنظمات القائمة بالولايات المتحدة لمساعدة المصدرين فى ذلك ، أما القسم الثالث ، فأنه يتناول فى ثلاثة فصول كيفية تنفيذ صفقات التصدير من حيث التسعير والأسس التى يقوم عليها ، وكيفية أتمام التعاقد ، المستندات اللازمة ، والمخاطر والتأمين ، ويتناول القسم الرابع فى أربعة فصول طرق (نظم) الدفع والشروط والاجراءات التى يجب القيام بها فى كل نظام منها ، مع أعطاء أهمية خاصة لموضوع التجارة المقابلة (Countertrade) ، ويعرض القسم الخامس إلى أساليب التمويل المختلفة لعمليات التجارة الدولية ، وكذا القسم السادس ، فقد تناول القواعد والسياسات الفاعلة فى تحفيز الصادرات ، وبأعتبار أن الأستيراد يمثل الوجه الأخر من عملة التجارة الدولية وما يمكن أن يحققه من فوائد سواء للدولة أو الشركات الممارسة له ، فقد أفرد المؤلف لهذا الموضوع وأساليبه والضوابط الحاكمة القسم الأخير من الكتاب بأربعة فصول ، كذلك حظى موضوع الملكية الفكرية وأساليب حماية حقوقها بفصل من هذا القسم الأخير .

المفاهيم الأستراتيجية

بقلم
لواء دكتور/جمال الدين أحمد حواش
أستاذ الأزمات والتفاوض
أكاديمية ناصر العسكرية العليا

المقصود بالنظام العالمى

يتكون النظام العالمى من مكونات أساسية ثلاثة كالتالى :-

ولاً . *الوسط* .ويشتمل على .

١ - *الخير* .

وهو ماتجرى عليه العلاقات الدولية ويمثله سطح الكرة لأرضية وما يعلوه من فضاء وما يحيط به من مياه وأرض يابسه يختلف الخير من دولة لأخرى حيث أنه المنتج للثروة ، فنجد ن اليابسة تحتوى على ثروات معدنية وأحجار كريمة والمياه تحتوى على ثروة سمكية والفضاء يمثل أعتدال المناخ وتأثيره على تنوع المحاصيل والسياحه والطيور الموجودة فى نطاقه وهذه الثروات هى التى تقام عليها العلاقات الدولية ذات المصالح .

٢ - *البشر* .

أفراد وحضارات متباينة وثقافات مختلفة كل منها تم إنجازه فى عهد معين وله مفهومه ودلالاته والأمس أساس اليوم وغداً تكملة لليوم .

٣ - *التقدم الفنى* .

وهو ناتج عن تراكمات للعبقرية الأنسانية على مر العصور ويتولد عنه السيطرة على الطبيعة وتحقيق أقصى أستفادة منها سواء لصالح البشر أو لهلاكه .

ثانيا *العلاقات الدولية* :

يمثل الوسط تدفقات متنوعه يتحدد من خلالها العلاقات والتى ينتج عنها تولد المصالح بين الدول وقد تكون هذه العلاقات متكافئة أو غير متكافئة .

ثانيا : *الفاعلون* .

١ - يعتبر الفاعلون العنصر الأساسى فى النظام العالمى ويتمثلهم .

أ - الدول المختلفة .

ب - المنظمات الحكومية .

جـ - القوى غير الحكومية (إتحاد المحاربين - منظمة العضو الدولية - شركات متعددة الجنسيات - الرأى العام العالمى) .

وقد مر النظام الدولى بعدة مراحل :

أ - *المرحلة الأولى* :

وتمثلت فى إنشاء عصبة الأمم ثم هيئة الأمم المتحدة .

ب - *المرحلة الثانية* :

• تمثل نهاية الحرب العالمية الثانية والفترة التالية لها.

• الحرب الباردة بين القوى الأعظم (حينذاك) الولايات المتحدة الأمريكية والأتحاد السوفيتى .

جـ - *المرحلة الثالثة* :

• أفرزتها أزمة كوبا عام ١٩٦٢ م وتمثلت فى ترسيخ أسس عدم الحرب بين القوتين الأعظم والأتفاق على إنشاء خط ساخن بين زعيمى القطبين لسرعة حل الأزمات وعدم اللجوء للحرب .

د - *المرحلة الرابعة* :

شهدت إعادة توزيع القوى على النظام وتعتمد على توازن المصالح بدلاً من توازن القوى وشهدت التطور الأقتصادى الرهيب باليابان والمانيا .

هـ - *المرحلة الخامسة* :

أفرزتها أزمة الأتحاد السوفيتى وأنهيار حلف وارسو والتوجه الرأسمالى للدول الشيوعية ونتج عن ذلك ظهور القطب الدولى الأوحد متمثلاً فى الولايات المتحدة الأمريكية والهيمنة على النظام الجديد وتوحيد

الدبلوماسية العالمية وفقاً لأهوائها مثل ماحدث فى حرب الخليج الثانية وقيام منظمة الأمم المتحدة ببدء الصراع وسرعة أحتوائه .

والأن الحرب ضد الأرهاب وأنتهاز الفرصة لتحقيق أغراضها فى التواجد وسط أسيا بمنطقة أفغانستان قرب أحتياطى البترول والسيطرة على دول المنطقة وكذلك ركوب أسرائيل موجة القضاء على الأرهاب وأطلاق مسمى الأرهاب على الجماعات الفدائية التى تسعى لتحرير أرضها لأيجاد الذريعة للقضاء عليهم تحت إشراف الولايات المتحدة الأمريكية .

مفهوم القوى الشاملة للدولة ؟

كانت القوى العسكرية فى الماضى هى الأساس فى قوة الدولة فكان الحاكم رجل سياسى وقائد عسكرى وكانت الدولة تعتمد على قوتها المسلحة لتحقيق أمنها القومى وغاياتها وأهدافها وكانت هيبة الدولة تكمن فى أمتلاك القوة العسكرية القادرة على تحقيق أطماع الحاكم ، وتطور هذا المفهوم بعد أن أمتلكت الدول عناصر أخرى توضع فى الحسبان فى إطار وجود القوى الشاملة للدولة فمثلاً القوة الجيوبولوتيكية والتى من أبرزها مكوناتها الكتله الحيوية للدولة (السكان والأرض) وقوتها الأقتصادية والعسكرية والإجتماعية والدبلوماسية والسياسية ويضاعف من هذه القوى توفر قوة الإرادة والتصميم على الأهداف والمصالح والغايات القومية .

أصبحت القوة الشاملة هى المحور الأساسى فى النظام الدولى وما السياسة إلا صراع من أجل فرض الإرادة بالقوة وتنعكس قوة الدولة فى قدرتها على كسب مواقف لصالحها ولغير صالح خصومها مستندة على ما تمتع به من علاقات قوية داخلية وخارجية وكذا على مقدرتها على التأثير فى السلوك السياسى للدولة الأخرى بما يحقق أهدافها القومية وإذا كانت القوة واجبة فى وقت الحرب فلايمكن إعتبار الحرب أكثر من مجرد دليل على القوة النسبية لكل دولة من الدول المتصارعة والتى أصبحت ضرورة لأقرار السلام القوى وقد تجنب الدولة أستخدام قوتها العسكرية وتحقيق النصر بلاحرب ، ولذلك نجد أن قوة الدولة الشاملة تغير طبقاً لتغيرات قوة عناصرها سواء بالسلب أو بالايجاب .

عناصر القوى الشاملة

القوة السياسية ، القوة الدبلوماسية ، القوة الأقتصادية ، القوة الإجتماعية ، والقوة العسكرية ، والقوة المعنوية .

وقد يرى البعض أضافة قوة جديدة لقوة الدولة الشاملة وهى الأعلام حيث أنه أصبح فعال ومؤثر فى جميع النواحى وكذلك التكنولوجيا وهذا لايعنى أن هذه القوى لم تكن موجودة من قبل ولكنها موجودة بالفعل فى العناصر السابق الإشارة اليها ولكن إبرازها يعنى أعطاءها ثقل مناسب فى عصر سادت فيه ثورة التكنولوجيا وقفزت فيه أهمية الأتصالات من خلال الأقمار الصناعية وأستخدامات الفضاء الخارجى إلى درجة لايمكن أغفالها فى العصر الحديث .

وتعرف القوى الشاملة للدولة بأنها أستخدام كافة القوى والموارد المتاحة لدى الدولة لتحقيق أهدافها وأمنها القومى ومصالحها القومية سلماً وحرباً .

مفهوم المصلحة القومية والأمن القومى ؟

هناك عدة مفاهيم تختلط فى الأذهان مثل المصلحة القومية والأهداف القومية والسياسة القومية والأمن القومى وسوف نتعرض لها فى عجالة لأعطاء فكرة عامة عنها .

أولاً : المصلحة القومية للدولة

١ - هى ماتسعى اليه الدولة لتحقيقه (على أعتبار أنها كيان فى المجتمع الدولى) من بقاء ونمو معتمدة على ذاتها ومتعاونة مع غيرها كعضو فعال فى هذا المجتمع يحددها الثوابت والمتغيرات فى البيئة المحلية والأقليمية والعالمية وتحدد لمدة لاتقل عن ٢٠ سنة وهى تصاغ فقط .

٢ - المسئول عن صياغتها السلطة التشريعية .

٣ - تظهر فى دستور الدولة .

ثانياً : الأهداف القومية :

١ - هى مجموعة الأهداف التى تحددها الدولة وتخصص لها طاقاتها وأمكانياتها وتحدد فى إطار الغاية القومية

ولتحقيقها تجـدول بالمرحليـة والـنوعية ، فهى كمرحليه وتحدد لفترة ٣ - ٥ سـنوات ، وهى كنوعية منها الأقتصادى والإجتماعى والسياسى والعلمى والعسكرى .

٢ - المسئول عن صياغتهـا مستشـارى القـيادة العلـيا .

ثالثاً : السياسة القومية .

١ - هى منهج الدولة وأسلوبها لتحقيق الأهداف القومية وينبع منها السياسات التخطيطية .

٢ - تصدر فى صورة أهداف سياسية تخصصية .

٣ - يصـدق عليهـا رئيـس الجمهـورية .

٤ - يصيغها مجلس الوزراء ومستشارى القيادة السياسية العليا .

٥ - تعلن على الشعب من خلال خطاب الحكومة أمام مجلس الشعب .

رابعاً : الأمـــن القومى :

١ - مفهوم الأمن القومى :

تأرجـح مفهوم الأمن القـومى مابين تأمين المصالح إلى تأمين الأهداف وما بـين تأمـين الفـرد إلى تأمـين الدولة إلى أن قدم روبـرت ماكنمـارا (وزير دفاع الولايـات المتحـدة الأمريكـية حنذاك) تعريفه عام ١٩٦٨ م " الأمن ليس هو المعدات العسكرية وأن كان يتضمنها والأمن ليـس هو القـوة العسكـرية وأن كـان يتضمنهـا والأمـن ليس النشـاط العسكـرى التقلـيدى وأن كان يشمله . والأمـن هو التنمـية وبدون التنمـية لايمكن أن يـوجد أمن والدولـة النامية التى لاتنمو فى الواقع لايمكن ببساطة أن تظل أمنه " ونتوافق مع هذا التعـريف حيث أنه أوضح أن الأمن يتحقق بالقوة العسكرية وبجانبها البناء الإجتماعى المستقر أى ربط الأوضاع الداخلـية والأمن لتحقـيق التنمـية وبين الأمن والقوة العسكرية لحماية عملية التنمية وبذلك يكون قد طور مفهوم تحقـيق الأمن ليكـون بتضـافر قـوى الدولة الشـاملـة بعناصرها المختلفة .

٢ - تعريف الأمن القومى .

يقصـد بالأمن القـومى تأمين كيـان الدولة ضـد التهديدات الداخلـية والخارجيـة أى تأمين مصالح الدولة (بصيغة مجلس الأمن القومى) وأول من أستخدم مصطلح الأمن القومى الأمريكى والترليمـان فى عام ١٩٤٢ م وكان يستخـدم كأصطلاح بالغى من قادة الدول وزعمـائها لتحمـيس شعوبهـم وتجمـيع كلمتهـم وأرائهم حول برامج سياسية معينة أو كشعار وطنى من أجل تجمـيع القوى وقت الأزمات أو للحصـول على التأيـيد الشعبى وكذا لوصف أهداف سياسية من قبل القادة العسكريين .

المقصود بتأمين الشرعية الدستورية :

قبل الخوض فى بيـان ذلك ، يجب القـاء الضوء أولاً على معنى الشـرعية الدسـتورية ثم نتنـاول أسلوب تأمينها نجد أن الشرعية الدستورية أصطلاح مكون من مقطعين وهما :

١ - الشـــرعـــية . وهى تنقسم إلى جزئين

أ - شرعية قيام الدولة :

وذلك من خـلال توفر مقـومات الـدولة (أرض - شعـب - حكومة ذات سيـادة) وأن يعـترف القانون الدولى بهـذه الدولـة مستقلة غير تابعة .

ب - شرعية نظام الحكم :

يقصد بها مدى تمتع الحـاكم بتأييـد غالبيـة أفراد الشعب دون قهر أو أرهاب .

٢ - الدســـتورية .

أ - يحكم ذلك ما أقره الشعب من نظام وعلاقات ومسئوليات بين تنظيمات الدولة المختلفة سواء كان هذا الأقـرار مكتوباً فى وثيقة أو غير مكتوب ويلتزم به الشعب كعرف ثابت .

ب - دسـتورية جمهـورية مصـر العربيـة الصـادر فى ١٩٧١/١١/١١ م والمعدل فى ١٩٨٠/٥/٢٢ م دستور جامد مكتوب .

٣ - تأمين الشرعية الدستورية

هو إجـراء تتخذه السلطـة الحـاكمة التى يتم إختيـارها بواسطـة الشعب وتتمتـع بتأييـده وولاءه لتأمـين مكاسب هذا الشعب ضد بعض القوى التى تهدد الشرعية الدستورية وتجاوز هذا التهديد حدود الديمقراطية إلى مدى يهدد الأمن والصالح العام ويراعى فى ذلك شرطان :

أ - أن تكون السلطة الحاكمة قد أستخدمت جميع الوسائل الديمقراطيةوالحوار مع قوى التهديدقبل أستخدام القوة معها.

ب - أستخدام القوة بالقدر المناسب مع حجم التهـديد .

تنشـــيط الســـوق العقـــارى المصــــرى فى ظل أزمات الركود

إعداد
د/ محسن أحمد الخضرى

١ - مقدمـــة :

لكل سوق توازناته الأفتراضية الكليـة العـامة ، وهـى توازنات شاملة لكافة أجزاء السوق ، وفى الوقت ذاته له توازناته الخاصة الحقيقيـة الجزئيـة ، وهى توازنات ترتبط بالحركة وبالتوافق مع المتغيرات والمستجدات ، وكلما كانت السوق صحيحة ، كلما كانت توازناتها تعبر عن واقع فعلى حى سواء على النطاق الكلى أو على المسـتوى الجـزئى ، وهى توازنات تتعلق بجانب أو أجزاء السوق ... وكلما كان هناك أتساق وتوافـق بين الإتجـاهات العامة الكلية وبين التوجهات الخاصة الجزئية ، كلما كان السوق متوازناً ، سـواء فى أسعـاره ، أو فى آلـيات الطلـب ، وكلمـا كانت أفـتراضات السـوق وأشكـاليات تأويلهـا ومرجعيـاتها أقـرب إلى الحقيقة ، أن لم تكن الحقيقة ذاتها ...

وكلمـا كان تجاوب المشروعات والشركات لما تمليه التوازنات السوقية مرتفعاً كلما كانت قدرة هذه الشركات فى تجاوز أزماتها أكبر وأفضل وأحسن ، وهـو ما يحـدث دائماً عـندما تكون إدارة المشروعات قادرة على التنبؤ بالأزمات وقادرة على التعـامل معها بعقلية رشيدة قائمة على :

- التخطيط العلمى الرشيد لمواجهة الأزمة .
- التنظيم المرن لأستيعـاب مستجدات ومتغيرات الأزمة .
- توجيه الحافز لتوفير الدافع للأصرار علـى النجـاح فى معـــالجـــة الأزمـــة وآثـــارها .
- المتابعـة والرقـابة عن قرب سـواء للوقـاية من أضـرار الأزمـات أو لوضـع نظـم حمـائى ووقـــائى منهـــا .

إلا أن هـناك من يرغب دائماً فى السباحة عكس التيار ، أو فى الأستمرار العابث غير العابئ لتبقـى الأوضـاع علـى ما هى عليه والجمود والتحجـر أمام الخطـر ... ومن ثم تحـدث الأزمة وتتفجـر الكـارثة ... لقد أجتـاحت الأزمات الأقتصـادية وغير الأقتصـادية الكثـير من الأسـواق ... أسواق السلع والخـدمـات والأفكار ... أسـواق الأراضى والعقـارات والوحـدات السكنيـة ... أسواق الأنشطة المرتبطة بها سواء للبناء والتشييد والتشطيبات والديكورات وأعمال التنمية وتوصيل المرافـق ، أسـواق شـركات المقـاولات والمـبانى ، أسواق الأعمال الكهـربائية والهندسية ، والمصــاعد والتجهـيزات الأمنية ، وخدمـات المبـانى ... الخ .

نعم لقـد تأثرت سوق العقـارات فى مصر بشدة بالأزمة الأقتصـادية وبعـناصر هذا التأثـير المـتد والمتعدد الجوانب . وجعلت أزمات الدورة الأقتصادية فى مرحلة الأنكماش والكساد والركود علامات بارزة على ضرورة معـرفة التوازنات الحقيقيـة الواقعـية الخـاصة بسوق العقـارات فى مصـر ، وهى تـوازنات تفـرض ذاتها على قوى العـرض والطلب ، وتفعل فيها وتتفاعل معها وبها ، وتنتـج أثرها وتأثيرها فى شكـل ناتج أدائى ، يأخـذ فى التعبير عن ذاته ، وفى صورة تعكس وتنعكـس على السـوق العقارى وبأجزاءه ومكـوناته وعـناصره المختلفـة ، وعلى الذى يعمل فـيه وكـذلك على كل من تعـامل معه ... سـواء فى شكـل مزيد من القـلاقل والتوتر وعـدم القـدرة على توقع المستقـبل أم مزيد من الركـود والأنكمـاش الجاسم الممتد متمثلاً فى إنخفاض القدرة على تسـويق العقارات القـائمـة ، وعـدم وجود عمليـات أنشـائية جديدة ، ومحـدودية النشـاط ، وأفلاس المقاولين صغار وكبار ومزيد من العـاطلـين وعدم القدرة على التشغـيل الدائم والمستمر لهم .

ويمتد هذا التأثير ليفـرض أثره على الأوضاع الأقتصادية والسياسية والاجتماعيـة والثقـافية السـائدة نحدداً الأولويـات والمسلمـات البديهية الخـاصة بكل سـوق منهـا ، وبكـل جـزء من أجزاء السـوق العقارى ، ومحدداً كل من عـناصـر الدخل والعائد والمـردود ... وإذا كـان هذا بشكـل عام يشمـل كـافة الأسـواق العقارية فى كثير من دول العالم ، فأنه يتخصص وينطبق بشكل خاص على سوق العقـارات فى مصر . فسوق العقـارات فـى مصر رغم مايبدو فـيه من ركود ، سوق بحـق نشـط ، وهو سوق متطور يجمع داخله وفيه قوى تفاعليه وتوازناته الحركية التى تحتاج إلى معرفتها ومعرفة العوامل المؤثرة على كل منها وحجم التأثير الذى تقوم به .

أولا : الأطراف الفاعله فى السوق العقارى

يعد سوق العقـارات من الأسـواق ذات الطبيعـة الحركيـة

التى تحتاج إلى إدراك ووعى شامل بكافة عناصرها ومكوناتها .
وفى ذاته فأن هذا السوق يضم العديد من الأطراف ذات العلاقة المباشرة بحركة وأتجاهات السوق . والتى لايمكن بحال من الأحوال تجاهل أى طرف فيها ، بل أن على الباحث المدقق تحديد تأثير كل طرف ومقدار تأثيره ، ومعرفة أحتياجات كل طرف منها ورغباته وقدراته ، وفى الوقت ذاته معرفة وتحديد قدرة هذا الطرف التأثيرية على حركة السوق . حيث يضم السوق الأطراف التالية :

الطرف الأول : العميل المستهلك سواء كان شخصا طبيعياً أو معنوياً :

والذى يرغب فى الحصول على وحدة سكنية بالإيجار أو بالتمليك أو بالحيازة أو بالأنتفاع وسواء كان الغرض من الحصول عليها الأقامة الدائمة ، أو الأقامة الطرفية لوقتية العارضة . وسواء كان لغرض الأسكان الإدارى أو لغرض الأسكان العائلى . ومن ثم يحتاج الأمر إلى دراسة رغبات هذا الطرف ، والذى تمثل جانب الطلب على العقار ، والذى يتنوع مابين :

• الطلب النمطى العام ذى النماذج النمطية المتعاقد عليها ومقدما قبل الأنشاء أو لاحقاً بعد اتمام البناء والمعروضة على أفراد المجتمع ، والذى يشكل فى الغالب الشكل العام لطلب أفراد الطبقة الوسطى والذين يفضلوا التعاقد على نماذج نمطية تتناسب مع طبيعة أفراد هذه الطبقة ، ومن ثم كلما كان هذا الطلب فعالاً . أى لديه القدرة المالية على دفع ثمن العقار ، كلما كان سوق العقار منتعشاً ورائجاً . فالطلب النمطى للطبقة الوسطى ، طلب يشكل الإتجاه العام للسوق ، ويتأثر بعوامل الدخل وأولويات الأنفاق ، وبحجم الأدخار . وتفضيلات أفراد هذه الطبقة .

• الطلب غير النمطى الخاص ذى النموذج الفريد الذى يتم طلبه وفقاً للأحتياجات والرغبات مقدماً . ويتم تنفيذه بناءً على المواصفات المتعاقد عليها بخصائصه الفريده المتميزة ، والتى تكاد تختلف بأختلاف الأفراد أو العملاء . وهو مايتناسب مع أحتياجات الطبقة العليا من المجتمع . والتى ترفض أن يكون هناك مجرد تشابه بينها وبين أى فرد أخر من الجيران ، وهو مايرتبط ببناء الفيلات الفاخرة ذات المساحات والتصميم الفريد ... والذى يتنوع . ويزداد أرتباطاً بعوامل التشكيل والتنويع للوصول إلى أرضاء وأشباع الشريحة العليا من الطبقة الوسطى ، أو الشريحة الدنا من الطبقة الثرية العليا (الأثرياء الجدد وأصحاب الأعمال الجدد) .

• الطلب المشتق عالى الخصوصية . والذى يرتبط بالصفوة النوعية ذات الأحتياجات باللغة التفرد ، والتى يتم التعاقد عليها وفقاً لهذه المواصفات . أى من حيث بناء القصور الفارهة فى مناطق معينة بذاتها تكاد يملكها من يرغب فى بناء هذا القصر وفق لمواصفاته هو الذاتية ، وفى منطقة خاصة به ولايشاركه فيها أحد ويضع من إعتبارات الفخامة والرفاهية مايعبر به عن أتجاهاته العقارية متعددة الجوانب والأغراض ، وعادة مايلحق بالقصر ملحقات عقارية أخرى لخدمته ... وهذا الطلب بطبيعته يملك قدرة ماليه عاليه على تنفيذه وتحقيقه . وهناك طلب أخر . طلب يختلف أختلافاً تاماً عن ماهو متعارف عليه من طلب حيث لاتكون هناك فيه رغبات ومواصفات معينة للعقار ، بل تكاد لا تكون هناك مواصفات أو ملامح مطلوبة من جانب العميل . بقدر ما تكون هناك فيه مجرد وجود وحدات سكنية حتى ولو كانت تفتقر إلى مقومات السكن المناسب ، وهو سكن الفقراء المعدمين الذين لايكون لديهم سكن بقدر مايكون لديهم وحدات أيواء . ومن ثم فأن الطلب لديهم يرتبط بما هو متاح من وحدات معروضة ويطلق على أسكان هذه الطبقة أسكان المناطق العشوائية وعشش الصفيح وسكان المقابر . ومن هنا فأن أشباع طلب الفقراء عادة ما يكون فى إطار برامج إجتماعية ومساعدات دولية ومنح تقدم لبعض التجمعات السكنية التى توفر نوع من الوحدات السكنية رخيصة التكلفة وتقدم اليهم شبه مجاناً أو بأسعار رمزية . وهو مسئولية مجتمع أكثر منه مسئولية شركات أو مستثمرين [1] .

ومن هنا فأن طلب الطبقة العليا فى المجتمع يرتبط بأنشاء مناطق متميزة الطابع بعيدة عن المدن (الضواحى المتميزة الفاخرة) . بينما طلب الطبقة الفقيرة يرتبط أيضاً بضواحى ، ولكنها ملتصقة بالمدن وعلى أطرافها وفى أحيائها الفقيرة ، أما الطبقة المتوسطة فيرتبط بالمدن ذاتها وداخل أحيائها ووفقاً للأنماط المعتادة فيها . ومن هنا فأن الطلب على

الأسكان عادة مايأخذ شكل توزيع تناسبى على النحو التالى :

• ٢,٥٪ إلى ١٥٪ طلب الطبقة الثرية أو طلب الصفوة الأرستقراطية على القصور والفيلات والمناطق فائقة التميز والتى لديها من الموارد والأمكانيات ما يجعلها تفرض أرادتها وتملى شروطها وتضع من المواصفات ماترغب فيه . بل أنها عادة ماتقوم بأستنجار خدمات المقاول التى ترى أنه مناسب لأقامة ماترغب فيه من قصور ... لأنها تمتلك من الثروة المتراكمة ومن الربح والعائد والريح والمردود المتولد عنها مايمكنها من ذلك [٢].

• ٢,٥٪ إلى ١٥٪ طلب الطبقة الفقيرة المعدمة التى لاتمارس عملاً منتظماً أو لا تحصل على دخل منتظم ومواردها وعائدها منقطع ومحدود .

• ٧٠٪ - ٩٧,٥٪ طلب الطبقة الوسطى ذات الوظيفة الدائمة وشبه الدائمة والتى تتقاضى أجراً وتحصل على دخل منتظم . والتى يمكن لها بناءً على هذا الدخل تحقيق أدخار متراكم . وتخطيط أنفاقها بشكل يجعلها قادرة على شراء وحدات عقارية أو أستنجارها .

الطرف الثانى : *الشركات العاملة فى مجال العقارات* :

وهى تضم العديد من الشركات أهمها شركات الأستثمار العاقـرى بشكل مباشـر ، وشركات المقاولات والموردين لأحتياجاتهم ومستلزماتها من حديد تسليح ، وأسمنت ومواد بناء أخرى . والمرتبطة تصاعدياً وطردياً بالطلب على العقار ، ومن ثم بقدرتها على الأستجابة لهذا الطلب من خلال العرض المتوازن له ، وهذه الشركات وأن كانت تتأثر بسوق العقارات ، الا أنها فى الوقت ذاته تؤثر فى هذه السوق ، وتعمل على تشكيل أتجاهاتها سواء الأنكماشية الحادة التى تصل إلى مرحلة الركود والكساد ، أو الأنتعاشية المتفائلة التى تصل إلى مرحلة الرواج والأنتعاش ، خاصة وأن السوق العقارى يحصل على كامل أحتياجاته من خارجه ، أى أنه يؤثر على كافة الأسواق الجزئية ، وبدرجات متفاوته ، ويؤثر أيضاً على السوق الكلى بدرجة متناسبة ، وكلما كانت التشابكات صحية ومولدة للقيمة المضافة ، كلما كان هذا الطرف دافعاً لحسن علم السوق ، خاصة مع تصعيد تدفقات التكوين الرأسمالى . وتنمية تتابعات التراكم الرأسمالى ، وتأثير كل منهما على خصائص التكنولوجيا المستخدمة فى صناعة المقاولات وبناء وتسويق العقارات .

ويمكن القول أن سوق يكاد يكون الترمومتر الذى يعكس حالة جميع الأسواق ، والشركات العاملة فيه القاطرة التى تجر وراءها عربات قطار الأقتصاد القومى ، ومن ثم فأن رفع حركتها وزيادة قدرتها يساعد على أنعاش هذه الأسواق وبحكم متدافعات وتنمية القيمة المضافة .

الطرف الثالث : *البنوك والمصارف الممولة* :

وهى أهم وأخطر الأطراف الرئيسية التى تقوم بتوفير التمويل اللازم سواء لشركات الأستثمار العقارى ، أو الأفراد المستفيدين النهائيين الذين تعاقدوا على شراء العقار ، وسواء كان لهذا التمويل متوسط أو طويل الأجل ، وسواء كان مقدماً من أجل أمتلاك العقار أو من أجل تشطيبه وجعله صالح للسكن فيه . والبنوك فى ذلك تعتمد على أستخدام سياسات أئتمانية مرنة للتعامل مع الشركات العاملة فى سوق العقارات ، وهى سياسات تتيح العديد من أنواع القروض والتسهيلات الأئتمانية التى تحتاج اليها هذه الشركات لحسن مباشرة نشاطها سواء :

• تمويل فجوات رأس المال العامل لتوفير مستلزمات التشغيل .
• لتمويل متوسط لأستكمال الأنشاءات وإعادة بيع العقارات وكذلك لتمويل المعدات والآلات المطلوبة .
• تمويل طويل الأجل لأنشاء مناطق عقارية متكاملة ذات طبيعة متميزة .

ومن هنا فأن شركات العقارات تعتمد أعتماداً كاملاً على البنوك أذا لم يكن لديهم موارد تشغيلية أو سوق سندات نشطة ... وفى الوقت ذاته فأنها كبنوك ومصارف تقوم بوضع أنماط من القروض متوسطة الأجل لتمكين الأفراد من شراء الوحدات السكنية ، وهى بذلك تمكن الشركات من سداد القروض التى سبق أن منحت وقدمت لها ... ومن هنا فأن التتابع التمويلى وتدفقاته الموجهة بذكاء مصرفى . والمتحكم فيها من جانب البنوك والمصارف تجعل المال لايخرج عن مجتمع البنوك ، بل يكاد يتدفق داخل هذا المجتمع ، ولايتسرب شئ منه خارجه . ومن ثم يحدث بشكل دائم ومستمر [٢] ولقد أكتسبت البنوك أهمية خاصة فى تمويل سوق العقارات نتيجة ضعف وأنخفاض

كفاءة أسواق المال فى توفير التمويل اللازم ، خاصة مع سوق السندات التى تتمثل المجال الرئيسى لتمويل شركات التنمية العقارية بأنواعها المختلفة ... وكلما كانت البنوك لديها أستعداد لتقديم التمويل وبشروط ميسره ، كلما كانت السوق رائجه ومنتعشة والعكس صحيح .

الطرف الرابع : الحكومة (الدولة) :

تعد الدولة كيان أدارى عالى الفاعلية والقدرة غير المحدودة على الفعل ، وهى طرف أصيل فى كل شئ ، ولصالح كل شئ ، وهى تكتسب أهمية خاصة فى سوق العقارات ، أهمية تتجاوز طبيعة الطرف الداخل فى علاقة معينة ، إلى الطبيعة الحاكمة والمتحكمة فى توجيه الأطراف إلى وضع علاقات متطورة ، وبذلك فالحكومة طرف ذو طبيعة خاصة ، وهو الطرف المنظم للعمل وفى الوقت ذاته صاحب الأيدى الظاهرة والخفية فى تنشيط السوق ، وهو الطرف الذى يملك أدوات الرقابة والمتابعة والأشراف على السوق ، فضلاً عن توفير القوانين والتشريعات اللازمة لحماية وحفظ الحقوق وصيانتها وفض المنازعات بين الأطراف ، وفى الوقت ذاته هى أكبر مستهلك لمنتجات القطاع سواء من خلال دورها الأقتصادى كدولة ، أو من خلال دورها الأجتماعى كرعية لشعب ، ومن هنا فأن التناغم وانسجام مابين الدور الإقتصادى الذى يعمل على تحقيق معدلات عالية من النمو والتنمية ، وما بين الدور الإجتماعى الذى يحافظ على وحدة الأمة وانسجامها ... يجعل من الدولة طرف أصيل فى التعامل مع الأزمات التى يواجهها سوق العقارات ، ومن ثم فأن المسئولية الأقتصادية والمسئولية الإجتماعية الواقعة على عاتق الدولة تجعل منها أكبر منتج ، وأكبر مستهلك فى سوق العقارات أذا لزم الأمر لمعالجة أزماته .

الطرف الخامس . جميعات وإتحادات حماية المستهلك :

وهى جمعيات تضم العديد من الخبراء المتخصصين فى مجال البناء ، والتشييد ، والهندسة ، والقانون ، والتمويل وكافة التخصصات التى يضمها النشاط العقارى . وهى أوجدت ذاتها بعد حدوث العديد من الكوارث التى أستدعت أن يكون هناك إتحادات أو تنظيمات جماهيرية قادرة على الحد من خطورة هذه الكوارث ... ومن ثم فقد تكونت جمعيات حماية المستهلك وهى من أهم الأطراف حديثة العهد والتأثير فى سوق العقارات والتى من المتوقع أن تمارس دورها المتزايد الأهمية وبشكل متصاعد فى المستقبل ، خاصة من خلال وضع مواصفات البناء ودراسة عمليات تطويرها لتصبح أكثر أماناً وصلاحية ، وأكثر توافقاً مع إعتبارات الحياة العصرية ، وأكثر أتساقاً مع متطلبات البيئة ومن هنا كان من الضرورى وجود كيان يعمل على حماية حقوق المستهلك خاصة فى مجال الأشراف على صلاحية المبانى ، وكذلك من عمليات الصيانة الدورية لها ، وكذلك من تنفيذ القانون والتشريعات وما يتصل بها من وفاء بالتعهدات والألتزامات ، وعدم تضمن التعاملات على العقارات أى عمليات غش أو خداع ، وقد أصبحت هذه الجمعيات من القوة بحيث تستطيع أن تؤثر على الرأى العام وتوجهاته ، وأن تفرض هذا التأثير على كافة الأطراف سواء كانت : الدولة والحكومة ، أو شركات العقارات ، أو الأفراد والمستهلكين .

ثانياً : خصائص سوق العقارات :

يحتاج المتعامل مع سوق العقارات إلى فهم كامل لقوى السوق ، ولتفاعل هذه القوى ، على الرغم من أن سوق العقارات يرتبط أرتباطاً قوياً بالأحتياجات الأساسية للأنسان بأعتباره أنساناً ، وباحتياجاته الإجتماعية بأعتباره فرداً فى مجتمع ، وباحتياجاته التطلعية التمايزية بأعتباره باحث عن الأفضل والأحسن والأرقى ... ومن هنا فأن جملة حقائق السوق تدور حول ثلاث جوانب رئيسية هى :

الجانب الأول : المأوى والمسكن الذى هو لصيق بالأحتياجات الأساسية للأنسان .

الجانب الثانى : الأنتماء لمجتمع معين والذى هو مرتبط بالولاء والأنتماء لهذا المجتمع .

الجانب الثالث : الأرتقاء الذاتى والذى هو مرتبط بالطموح والأهداف والتطلعات الخاصة بالفرد .

أن إعادة قراءة هذه الحقائق فى أطار نسق منطقى وبنية عقلانية رشيدة تساعد على معرفة خصائص سوق العقارات ، بل أنه يجعل سوق العقارات المصرى له من الخصائص والمواصفات التى يتميز بها عن أى سوق أخرى ، فهو يجمع ما بين النقيض والنقيض الأخر حيث يجمع ما بين الوفرة وبين الندرة . بل يكاد يكون مركز التناقص الحاد ما بين الندرة بأعتبارها حالة ووضعاً ظريفاً وما بين الوفرة بأعتبارها جهد وتيار

تدفعياً ، وهو ما يكاد يشكل التناقض الحاد والقائم فى هذه السوق ، ومن ثم أجتمعا النقيضان معاً فى تلك السوق الغريبة الفريدة ، مما جعل لها طابعها الخاص الذى يشمل مايلى :

الخاصية الأول : نـدرة شحيحة ملموسة ومحسوسة من الوحدات العقارية التى يحتاج اليها السوق وبشدة وبالحاح ، وهى الوحدات الشعبية والأقتصادية وأسكان محدودى الدخل ، وتمتاز هذه الوحدات بأنخفاض تكلفتها وأنخفاض أسعار بيعها ، وأزدياد معدلات الطلب عليها ، وخاصة أن هذا النوع من الأسكان يرتبط بشرائح متسعة من المجتمع ، وهى شرائح يزداد عددها يوماً بعد يوم ، وعلى الرغم من قيام العديد من الهيئات الحكومية وشبه الحكومية (التعاونيات) ، وقيام العديد من أصحاب العقارات والمبانى بمشروعات أسكانية مختلفة ، إلا أن المعروض من هذه الوحدات محدودة للغاية أمام الطلب المتسع على هذه الوحدات [5] العقارية ، ومن ثم فأن هناك طلب أكبر من العرض ، خاصة وأن هذا الطلب يرتبط بوسط المدينة أن المدينة ككل أو المناطق التقليدية للأسكان العقارى ، والتى تحتاج اليها العظمى من الطبقة الوسطى فى المجتمع .

الخاصية الثانية : وفرة المعروض من العقارات الفاخرة والمتميزة وفوق المتوسطة لدرجة تزيد عن الحاجة الفعلية للسكان ، رغم أن هناك سيادة لأتجاه حيازة وتملك الوحده الخامسة من الوحدات السكنية التى تقوم (الأسر) بأمتلاكها ، بعد أن وصل التملك فعلاً للوحدة الرابعة ، وأصبحت هناك عادة تعد قاسم مشترك بين أسر الطبقة الوسطى من أمتلاك (وحدة شاطئية) على الأقل أو الأكثر من وحدة شاطئية بشاطئ مختلف للعديد من الأسر متوسطة الدخل [6] ... إلا أن لاتزال هناك وفرة فى المعروض من هذه العقارات سواء لزيادتها عن حجم الطلب أو لأرتفاع ثمنها عن تناول الأسر ، خاصة وأن الطلب على هذه الوحدات لم يعد ملحاً حيث أن أضافة وحدة أو أمتلاك وحدة أضافية إلى مجموع ماتملكه الأسر بالفعل لذويها وأولادها سواء الحاليين أو المقربين ، وأتجاه عديد من الأسر المصرية إلى الهجرة الدائمة فى الولايات المتحدة وكندا وبعض دول أمريكا الجنوبية وأستراليا ... أو إلى الهجرة المؤقتة فى الدول العربية الخليجية ... وتحولها إلى هجرة شبه دائمة ...كل هذا وغيره أدى إلى زيادة المعروض بالفعل من الوحدات السكنية سواء القديمة أو الحديثة .

ويلاحظ أنه رغم أرتفاع تكلفة هذه الوحدات ، ألا أن ثمنها أيضاً مرتفع ، وبالتالى فأنها تخاطب الشريحة العليا من الطبقات المتوسطة الدخل ، والتى تتطلع دائماً إلى التقدم فى السلم الإجتماعى ، ولكنها لاتزال أسيرة النموذج النمطى للأسكان ، وهى تمثل حتى فى تميزها إلى أستخدام القوالب الجامدة ، والتى حتى عندما تتطور تتطور فى الشكل العام والذى يأخذ أيضاً شكلاً نمطياً ، ومن ثم فأن نموذج تكرر الوحدات يصبح مناسباً لأشباع أحتياجات هذه الطبقة من المجتمع فى شرائحها المختلفة .

الخاصية الثالثة : هناك نـدرة فى أماكن جغرافيه ومساحات متميزة يمكن تخصيصها لسكنى الطبقة العليا من المجتمع . حيث أن للطبقة العليا من المجتمع ، تلك الطبقة التى تبحث عن الأنفراد والخصوصية الكاملة ، وعدم الأقتراب من الأخرين . تغذيها اعتبارات الملكية الذاتية الفردية وإعتبارات الحيازة والأستحواذ والتفرد ، وإعتبارات الأبتعاد عن كل ما يفقد الخصوصية الذاتية والتميز الأنفرادى ، والذى يجعل من السكن العقارى علامة فارقة لصاحبه عن الأخرين وكان هذا العامل وراء أنشاء احياء سكنية مغلقة على ذاتها ، وذات طبيعة أسكانية مختلفة ، مثل الأحياء : الزمالك ، المعادى ، وجاردن سيتى فى القاهرة ... وكانت هذه الأحياء تمثل المناطق المتطلع اليها للطبقة الوسطى . بينما كانت تمثل الأقامة المستقرة للطبقة العليا والتى كانت تنتقل اليها ، وتنتقل منها إلى الأقامة فى الخارج (لندن ، باريس ، روما ... ثم واشنطون ونييويورك ودالاس) ... الا أن مع تغيير الطابع العمرانى للمناطق ، وهدم القصور وبناء العمارات ... وافتقاد الخصوصية ... ومن ثم اصبحت هذه الأماكن المميزة لاتتمتع بالخصوصية اليوم . وأصبحت طاردة لسكانها بعد أن أزدحمت بالسكان الجدد الذين وفدوا اليها ، وقاموا بتغيير الطابع العمرانى للمنطقة ، ومن ثم أصبح هناك حاجة فعلية لأنشاء أحياء جديدة ذات خصوصية مرتفعة .

الخاصية الرابعة : أن العقار مهما كان موقعه أو حجمه أو مساحته أو سعره ، فأنه عقار فريد ، ولايمكن أن يعامل نمطياً على أطلاق الحالة ، بل أن كل عقار له خصوصيته التى تجعل

منها عناصر الجذب الرئيسية له ، من حيث مدى توافقة مع احتياجات ورغبات وقدرات المستهلك الشرائية ومتطلبات حياته وتفضيلاته ... ومن ثم فأن المستهلك قد يقبل عقاراً معيناً تحت ظروف معينة ، إلا أنه مع تغيير الظروف فأنه يبحث عن عقار آخر بعد أن أنتهت ظروف الأضطرار . وقد أصبحت قدرته أو أوضاعه أو أوضاع السوق أفضل .

الخاصية الخامسة : أن العقار وأن كان يرتبط داخلياً بذات الفرد وتطلعاته ، الا أنه أيضاً يرتبط بحاجته إلى المأوى ، والأنتماء لمجتمع معين والأرتقاء بالسلم الحضارى ، أى أنه يرتبط بالحركة الإجتماعية Social Mobility وبالتنقليه Social Transporty ، وكلاهما فارض لأثره ، ومنتج لتأثيره ، ومن هنا فأن أقامة أحياء متميزة جديدة مع الأرتقاء الحضارى بالأحياء القائمة وتطويرها وتجميلها تصبح أدوات أساسية لتشجيع الأفراد على تملك الوحدات العقارية ، ومن هنا فأن العقار يغطى أكثر من حاجة من حاجات الأنسان الأساسية ، والتى تلاصقه وترتبط به فى كافة نواحى حياته ، ويعيش معها ويعيش بها فى كافة مراحل تطوره وأرتقائه فى السلم الإجتماعى والعمرى أيضاً .

ثالثاً التوازنات الادائية للسوق العقارى :

كلما كانت خصائص سوق العقارات واضحة . كلما كان من السهل أدراك وفهم توازناته الادائية الحركية ، وسواء كانت توازنات المستهلك النهائى . أو المستهلك الوسيط . ومن ثم فأن الوعى العام بالخصائص يجعل من السهل تحقيق الأدراك الخاص بالتوازنات .

ومن هذه الخصائص تتحدد أبعاد وجوانب السوق العقارى . وتتحدد أيضاً مؤثرات توازناته . خاصة وأن هذه التوازنات ، واتجاهاتها وحركتها ذات تأثير على حركة السوق وآليات العرض والطلب وتطوى الأسعار فى أطلاقها العام ، أو فى محاورها الخاصة ، وبشكل واضح صريح فهناك تشابكات متداخلة بين قوى السوق . وعناصره . وبين الآليات والأدوات . والوسائل القائمة فى هذه السوق تصاعداً وأرتباطاً وتداخلاً وتشابكاً ، سواء لأن هناك أكثر من طرف يتعامل فى قضية العقار أو لأن هناك أكثر من طرف يتأثر بشكل مباشر وغير مباشر بالعقار وصناعته وأسواقه . وهو ما أكده وحدد ملامحه فى التوازنات العامة الفعالة فى السوق العقارى فى مصر .

ومن هنا فأن توازنات السوق وحركته وأتجاه هذه الحركة هى نتاج تفاعل ما بين الأطراف السوق ، وما بين القوى المؤثرة فيه ، وما بين العناصر المتأثره . ومن خلال التأثر والتأثير يمكن بذكاء تحريك الثوابت العامة وتفعيل المتغيرات الخاصة لأنعاش الطلب وتنمية وتوسيع سوق العقارات . وفى أطار من أستخدام ذكى لمحاور تنشيطه مكثفة .

رابعاً : محاور تنشيط *السوق العقارى* فى مصر :

لكل سوق محاور تنشيطه وكلما كان القائم على هذه المحاور محترفاً ، كلما كان أقدر على زيادة فاعلية الأثار المتولدة عنها ، وأهم هذه المحاور مايلى :

المحور الأول : السياسات الأقتصادية اللازمة لتنشيط السوق العقارى المصرى :

لكل سوق خصائصه ، ولكل سوق ظرفيات تعامل وكلما كان السوق مرتكزاً على قواعد فاعله ومتفاعله . كلما كان يتصف بالحركة ، وكلما كان قادراً على إستيعاب العديد من المتغيرات والمستجدات والتكيف معها ، وبشكل دائم ومستمر ، ويرتبط ذلك بالسياسات المرحلية التى تعمل كأطار يضم كافه الجهود التى تقوم بها المشروعات ومن هنا فأن السياسات تختلف بأختلاف القائمين على النشاط العقارى حيث تتنوع وتضم مايلى :

النوع الأول : سياسات أنكماشية قائمة على تقليل المعروض من الوحدات العقارية خاصة عند تراجع الطلب أو تحوله إلى أماكن أخرى خارج البلاد أو عرض وحدات سبق بيعها إلى الجمهور . وبكميات كبيرة .

النوع الثانى : سياسات توسعية تدافعية تتناسب مع أرتفاع الطلب وأزدياده والأوسع فى المعروض من الوحدات العقارية التى يرغب السوق فى تواجدها . ويبحث عنها المستهلك راغباً فيها ومتطلعاً اليها .

النوع الثالث : سياسات هجومية صانعة للسوق تعتمد على

المستهلك المعنوى من الشركات والمشروعات والمنظمات والهيئات التى تمارس أعمالاً وترغب فى حيازة أو أمتلاك مقر إدارى سواء للتواجد أو للتوسع أو لأى هدف أخر .

ومن هـنا تحـتاج سـوق العقـارات فى مصـر إلى إعتمـاد سـياسات توسعـيـة قائمـة على الضـخ النقـدى الفعال لرفع الدخـول وزيادة الجزاء المخصص من الدخـل للأنفاق على شراء العقــــارات .

المحور الثانى : السياسات التسويقية اللازمة لتنشيط السوق العقارى :

يقوم التسـويق بدور فعال فى تنشيـط الطلـب على سوق العقارات ليـس فقط من خلال ترويج العقارات القائمة، أو أشباع أحتياجات ورغبات العملاء الحـاليين وأخـذها فى الأعتبار عند أنشـاء وتشييد العقـارات الجـديـدة ، سواء من حيث الحجـم أو الشكـل أو الأدوات أو التشطيبـات الداخلـية ... ولكـن للأمتداد الطبيعى للعمل التسويقى إلى مجال صناعة العمـيل من خـلال صناعة مناطق أسكانية متخصصة متكاملة الخدمات والمرافـق . خاصــة فى مجــالات الأسكـان الإدارى والفـندقى والتجـــارى والتكنولوجى ، ليصبح السكن المكون المزدوج الأهمـيـة فى هذا المشـروع ، ولكــنه ليـــس المكــــون الوحـــيد له .

ومن هنا سياسات التسـويق المستخدمة لتنشـيط السـوق العقارى تأخذ أربع مجالات رئيسية هى :

المجال الأول : صـناعة سـوق جـديد واعـد أكـثر نشاطاً وحــركة وتفــاعلاً ، وذلك من خــلال أبتكـار منتجـات عقارية ومجمعات عقارية متعاملة يتم تسويقهـا سواء ذاتياً أو خـارجياً ، ومن خـلال صـناعة عمــيل معــــنوى (شـركات دولية النشاط ومتعددة الجنسيات) ، مثل أنشــاء مركـز تمويـل عالمى أو سوق لبورصات عالمية أو أقامة مناطق حرة صناعيـة وتجارية ومراكز تسوق فعالة [٧] .

المجال الثانى : مجــال الترويــج الأبتكــارى القـــائم علــى أستخدام فعال للأعلان والأعلام والبيع الشخصى والنشر ، وزيادة الأرتباط بالمجتمع . والتفاعل معه . وتفعيـل الأمكانات القائمة ، وربطهــا بعمليــات الأرتباط التعــاقدى للــوحــدات العقــاريــة .

المجال الثالث : مجـال التـوزيع الحـيوى الذى ييسـر ع ى العملاء الوقوف على كافة البيانات والمعلومات وفى الوقـت ذ ـه أجراء كافة التعاقـدات والتصرفـات الخاصـة بالبيــع والشـ ـء والايجار والحيازة والأنتفاع بالعقار المطلـوب وصيـانة الحقـ ق واداء الألتزامات بشكل قانونى سليم ... أى موفـراً عامل السر ـة الفائقة والدقة الكاملة .

المجال الرابع : مجــال التسعـير التفــاعلى الذى يتــوافــق بسرعة مع متغيرات ومستجـدات السـوق والعمـيل ، وهو حــافز ودافع للوصول إلى العمـيل الحدى الذى عنده يكـون السوق قد وصل إلى تشعـبه ومنتهـاه ، محققـاً بذلك أقصـى ربح ممكـن الوصول أليه ... وفى واقـع الأمر فأن التسعـير التفــاعلى يرتبط بخطط زمنية توافقـيـة تأخـذ فى معطـياتها الجوانب الأتية :

١ - جـانب البيــع بالتقسيط وعمليات التمويل المتصلة بها وما يحتاج اليـه من نظـام جـيد للتحصـيل ، ومتـابعة السـداد وكذلك نظام جيد للخصـم المبكـر ولعملـيات تفعـيل السـداد ، وغيرها من عمليات التمويل وإعادة التمويل المطلوبه للعملـيات المختلفة التى تجرى على العقار .

٢ - جانب التمويل التشاركى موزعاً ما بين الأنتفـاع الدائم للوحدة العقارية وما بين أمكانية الأستئجار والحـيازة المؤقـتة وأستخدام العقار وأستغلاله أقتصادياً وتجارياً .

٣ - جانــب التمويـل التدريجـى سـواء بأستخـدام أنظمة التمويل بالأقساط المتزايدة أو المتناقصة أو الأقســاط الثابتة . ومدى أمكانية أستخدام العــائد التراكمـى للودائع كوسيلــة من وسائل السداد وتخفيـف العبء عن العميل [٨] .

هذا من ناحـيـة ومن ناحـيـة أخـرى ، أحداث تطـوير فى مناهج التسويق المستخـدمة وفقـاً وما تقتضيه طبيعة السـوق ، سواء كانت سوقاً محلياً ، أو سوقاً دوليــة ذات طبيعــة خاصــة ، ومن ثم يمكن أيضاً أستخدام سياسات تصدير العقـارات كأحدى السياسات التسـويقية الناجحـة [٩] فى مجـال العقـارات وزيادة النشاط البيعى للشركات العقارية .

المحور الثالث : السياسات الإدارية اللازمة لتنشيط السوق العقارى :

يحتاج السوق العقارى إلى أستخدام سياسات إدارية فعالة لتنشيط معاملات هذه السوق ، بعضها قائم على المجالات الرئيسية الإدارية الآتية :

المجال الأول : سياسات التخطيط الأستراتيجى القائم على صناعة ، إيجاد مناطق عقارية ومجمعات عقارية متكاملة ذات قدرة على الجذب والإبهار وأثارة الأعجاب لدى العملاء والمتعاملين ، وفى الوقت ذاته على التطوير والتحسين والابتكار بشكل يؤدى إلى تحقيق تدفقات تعاقدية ومستمرة ، ومحققة ومنجزة للأهداف .

المجال الثانى : سياسات تنظيمية أكثر تفاعلاً وأعلى قدرة على التطويع ، خاصة فى مجال أستخدام الهياكل التنظيمية المفتوحة التى تحقق إلى درجات التجاوب مع طبيعة النشاط والعمل ، وبما يؤدى إلى تحقيق الأنسجام فى العمل .

المجال الثالث : سياسات التحفيز والتوجيه التى يتم من خلالها توليد الدافع الحافز نحو إجراء تحسينات مستمرة فى العقارات القائمة سواء من حيث إعتبارات تجميل المكان أو إعتبارات رفع جماليات المنطقة والعقارات القائمة بها ، أو من خلال تحسين المحتوى والمضمون الخاص بالمنفعة العقارية .

المجال الرابع : سياسات المتابعة والرقابة على إعتبارات السلامة والأمن وإجراء الصيانة الدورية والتأكد من صلاحية وسلامة العقارات ، والحفاظ على الثروة العقارية بإعتبارها ثروة متراكمة تحتاج إلى الحفاظ عليها ، ثم تحتاج إلى أستثمارها ، ثم تحتاج إلى توليد عائد ومردود مناسب منها ... ومن ثم يتعين إجراء متابعات فعالة لتحقيق هذه الأهداف فى إجماليها العام خاصة وأن الثروة العقارية هى ندرة تراكمية القيمة ، ودورية العائد ، ودائمة المنفعة .

المحور الرابع : السياسات المالية والتمويلية الازمة لتنشيط السوق العقارى :

وهى أهم أنواع السياسات التى يحتاج إليها سوق العقارات ، سواء فيما يتصل بالعمليات الخاصة بالضرائب والرسوم المفروضة على النشاط العقارى ، أو ما هو متصل بالأعفاءات الضريبية ، أو المزايا والدعم المباشر أو غير المباشر الذى تقدمه الدولة للمستثمرين فى مجال أنشاء عقارات معينة ، أو مناطق معينة .

ومن ثم فأن السياسات المالية تساعد على التعامل مع الركود فى السوق العقارى وكبح جماح الأنكماش وتحويله إلى أنتعاش ثم إلى رواج .

المحور الخامس : السياسات الانتاجية اللازمة لتنشيط السوق العقارى :

وهى سياسات ترتبط بعناصر الجودة والقدرة على إنتاج عقار جيد المواصفات بتكلفة مناسبة سواء لأحتياجات السوق المحلى أو لأمكانية تصدير منفعة العقارات للخارج ، ومن خلال عمليات ترتبط بعدة عناصر أساسية أهمها مايلى :

١ - الوحدة السكنية العقارية للفرد وللأسرة وللعائلة الممتدة وفقاً للمفهوم العقارى القائم لدى كل منهم .
٢ - المجتمع العقارى الذى يضم أكثر من وحدة سكنية وله أستخدامات متنوعة ومتعددة .
٣ - المنطقة العقارية التى تشمل أكثر من مجتمع عقارى ويتوفر بها الخدمات الإدارية وغير الإدارية والمرفق الخاصة بها .

وكلما كان هذا المحور قائماً على صناعة التفضيلات التناسبية للعقارات ، كلما كان تسويقها أفضل وأعلى كفاءة .

المحور السادس : السياسات القومية الكلية اللازمة لتنشيط السوق العقارى :

ترتبط السياسات القومية الكلية بالبرنامج القومى لأعادة توزيع السكان على أرض مصر ، وهو برنامج تم تأجيله أكثر من مرة وأكثر من اللازم نتيجة أسباب ظرفية عديدة [١٠]، ألا أنه قد أن الأوان لتنفيذه بعد أن أصبح الوضع الأسكانى والسكانى ينذر بخطر جسيم سواء نتيجة للكثافة الأسكانية والسكانية فى المحافظات الرئيسية التقليدية خاصة فى كل من القاهرة والأسكندرية ، أولاً نتيجة لتقادم المبانى القائمة والتى أصبحت صلاحيتها للأستمرار فى السكنى موضع شك كبير ، وهنا يكون من اللازم الأسراع بتنفيذ هذا البرنامج القومى لإعادة توزيع السكان على أرض البلاد وذلك من خلال تبنى الأتى :

١ - أنشاء محافظات جديدة تماماً يكون لها طابعها التكنولوجى والعلمى ، ويمكن أن نقترح فى ذلك أنشاء محافظة وادى التكنولوجيا المتطورة ، ومحافظة التنمية المتكاملة ، ومحافظة برنامج التقدم ... الخ وهى محافظات تختار ساكنيها وتختار من يقيم فيها ويعيش على خدمة هؤلاء السكان .

٢ - التوسع فى برنامج توأمة المحافظات القائمة وزيادة المخطط العمرانى له وأستخدام أحدث ماوصل اليه علم تخطيط المدن من أجل ضمان نجاحه ونقل قطاعات كاملة من السكان إلى هذه المحافظات الجديدة التى تحمل ذات أسم المحافظات القائمة .

٣ - بدء برنامج زيادة المساحات الخضراء فى العواصم التقليدية وتفريغ مناطق الأزدحام السكانى من قاطنيها ، وإعادة أنشاء متنزهات ومساحات خضراء كافية داخل المدن المكتظة بالعقارات والسكان مما يؤدى إلى زيادة جماليات المناطق والتخفيف من التوتر وفى الوقت ذاته معالجة التلوث البيئى بشكل فعال .

المحور السابع : السياسات المؤسساتية لتنشيط سوق العقارات :

تحتاج سوق العقارات إلى مجموعة من المؤسسات التى تساعد على الخروج من دائرة الركود ، وأهمها المؤسسات التى تعمل على تحريك قوى السوق وزيادة كفاءة ألياته ، والتى تحتاج إلى اتساقها مثل :

١ - أنشاء بنك معلومات العقارات الذى يتيح كل المعلومات عن جميع العقارات حتى يسهل على العملاء والمتعاملين أجراء معاملاتهم العقارية .

٢ - أنشاء آلية للتنقلية السكانية سواء بين العقارات المختلفة ، أو بين المناطق العقارية المختلفة ، وبما يؤدى إلى تحسين الحراك السكانى بين العقارات المختلفة ، ويساعد على أنعاش السوق وتوليده حركة وأتجاه فعال فيه .

٣ - أنشاء آليه لتنسيق الأحتايجات العقارية بين العملاء والمتعاملين فى سوق العقارات وبما يؤدى إلى حسن تدبير الوحدات العقارية وفقاً لما هو مطلوب وتحتاج أليه بالفعل .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يرتبط نجاح المشروعات فى تسويق العقارات فى أوقات الركود بأستخدام مناهج تسويقية أبتكارية تضمها منظومة تفاعلية ذات طبيعة خاصة ، تستمد خصوصيتها من خصوصية قدرتها غير المحدودة على كبح جماح الركود ، وتنشيط المعاملات بجوانبها وأبعادها وهو ما يحتاج إلى العرض بها بإيجاز على النحو التالى :

خامساً : دور المنظومات التفاعلية فى تنشيط السوق العقارى المصرى :

ترتبط المنظومات التفاعلية بالفكر الحداثى ، وكذلك بتطوراته وتداعياته متمثلة فى فكر مابعد الحداثة ، وفكر العولمة الاجتياحية . والتى صاغ بنيانه وحدد أطاره فى ضرورة التحول من التعامل الجزئى القطرى إلى أفاق التعامل الكونى . ومن ثم فأن ما كان ينظر اليه على أنه محلى محض أصبح بحكم التيارات المتصاعدة للعولمة أصبح عولمى صرف ... ومن هنا فقد أدخل علم المنظومات التفاعلية إلى مجال التسويق الأبتكارى ، والذى أصبح المحور الرئيسى للتعامل مع أزمات الركود والكساد بشكل رئيسى . وأساسى . ويقوم عمل المنظومات التفاعلية على أدخال سوق العقارات بأعتباره محور النشاط إلى داخل المنظومة ليشمل كل من العناصر الآتية :

العنصر الأول : مدخلات المنظومة :

أى كافة المستلزمات التى تحتاج إليها المنظومة فى عملها أو التى تدخل إلى سوق العقارات بأعتبارها مدخلات رئيسية لهذه السوق ، أى من أراضى وحديد تسليح . وأسمنت . ومواد بناء ، وأدوات كهربائية ... الخ .

العنصر الثانى : نظام تشغيل المنظومة :

أى المؤسسات العاملة فى مجال السوق العقارى . سواء كانت شركات للمقاولات أو للأسكان أو للتقسيم الخاص بالأراضى أو التنمية العقارية ... الخ . وهى التى تقوم على أنتاج منتجات السوق وتوفير العقارات وفقاً لنظام معين وبشكل معين تبعاً للنظام التشغيلى المعمول به بها .

العنصر الثالث : مخرجات نظام التشغيل :

وهو المنتجات العقارية بأختلاف أنواعها . وبأختلاف أشكالها وأحجامها . وبأختلاف مناطقها الجغرافية ، وهو مايحتاج إلى فكر تسويقى متقدم للتعامل مع هذه المخرجات .

سادساً : أهمية أستخدام شبكة المعلومات الدولية في تنشيط سوق العقارات المصرى :

أصبحت تكنولوجيا الأتصال من أهم الأدوات والوسائل فعالة في تنشيط الطلب على المنتجات ، ولما كان التسويق العقارى يتسع مجاله ليشمل العملاء في الدول والمناطق الجغرافية المختلفة ، ومن ثم فأنه عن طريق شبكة المعلومات الدولية (الأنترنت) يمكن تسويق العقارات المصرية ، ويتم ذلك من خلال ايجاد مواقع تفاعليه لشركات العقارات تمكن من عرض العقارات ومواصفاتها وأسعارها ، وتمكن زائر لموقع الإليكترونى من التعرف على العقار ومشاهدته ومعرفة مكوناته المنطقة القائم فيها كما تمكنه أيضاً من التفاوض بشأنه كذلك من التعاقد عليه .

الخاتمة :

يحتاج معالجة الركود والكساد إلى تدخل علمى وعملى فعال وذكى . سواء بأختيار مناهج التوسيع المضطرد ، أن بأستخدام أدوات تحقيق الأنتعاش والرواج من خلال الضخ النقدى التتابعى المستمر . أو من خلال أستخدام وسائل وطرق التدخل الحكومى بالأيدى الظاهرة والخفية ... الا أنها جميعاً تتوقف فى نجاحها على مدى توافر روح التعاون والولاء بين كافة الأطراف العاملة فى سوق العقارات .

أن هناك ضرورة لأدخال فكر ما بعد الحداثة إلى مجال سوق العقارات ، وذلك الفكر الذى يسابق الزمن ويعمل على كسب مزيد من الفعالية والحركة فى مجال أستخدام أستراتيجيات صناعة عقارات أكثر توافق مع أحتياجات المستقبل . وليس فقط مع أحتياجات الحاضر . فالمستقبل يشير إلى أهمية وجود عقارات مجهزة تجهيزاً عالياً للتوافق مع مستجدات الحياه التى تشمل :

- العمل فى البيت ويصبح المنزل مكان العمل والأنتاج والأبداع .
- الترفيه فى البيت ويصبح المنزل مكان للترفيه والتسلية والترويح .
- التعليم فى البيت ويصبح معه المنزل مكان تلقى العلم والتفاعل معه والأنسجام من خلاله .
- التدريب فى البيت ويصبح معه المنزل مكان تلقى التدريب وأكتساب الخبرة ورفع القدرة والمهارة .

أن هذا يحتاج إلى تغيير مفهوم العقار ليصبح أكثر توافقاً مع متطلبات الحياه فى المستقبل وبالتالى يمكن بنجاح تنشيط أسواقه أن الرواج العقارى سيسهم فى أحداث رواج عام فى كافة الأسواق ، فى كافة أجزاء الأقتصاد والمجتمع ، يعمل على تدعيم الأستقرار الإجتماعى ، ويحقق مقتضيات التنمية الشاملة ويرفع من جودة الحياه ويحقق الأمن بكل جوانبه وأمتداداته .

الهوامش :

(١) على الرغم من أن كثير من رجال الأعمال والمستثمرين قد قاموا بتطوير عدد من المناطق العشوائية وتوفير مساكن لائقة وصحية للعديد من الفقراء فى المناطق الفقيرة ، وهو عمل يسند إلى البعد الإجتماعى لرساله أصحاب الأعمال والمستثمر تجاه المجتمع ، وهو أمر يحتاج إلى زيادة التوعية به وبأهميته للحفاظ على الأستقرار الأقتصادى والأمن الإجتماعى والسياسى . وتحسين مناخ ممارسة الأعمال .

(٢) تمتاز هذه الطبقة بأن عوائدها وأرباح ثرواتها تتحقق بالطفرة وأن لديها تراكمات متزايدة للثروة بعد تعديها مرحلة تكوين الثروة .

(٣) وقعت العديد من البنوك والمصارف فى مأزق صعب نتيجه السماح لشركات المقاولات بالتوسع فى بناء وحدات عقارية فاخرة إلى درجة الأفراط أعتماداً على تسهيلات أئتمانية قدمت إلى كل من الشركة وبعض العملاء وبدلاً من أن تسددها الشركات سداداً لمديونياتها طرف البنوك قامت بتوظيفها فى بناء وحدات أخرى جديدة ، أعتماداً على أنها ستسدد من عائد بيع هذه الوحدات ، وهو مالم يحدث ، فأتجهت إلى بنوك أخرى للأقتراض ... وأدى ذلك إلى أستغراق الشركات فى مستنقع ديون يصعب الخروج منه .

(٤) كثيراً ما تقوم المحافظات المختلفة بالعديد من مشروعات الأسكان ألا أن قلة الأعتمادات المخصصة لها ، وبطء عمليات التشييد والبناء ، وبصفة خاصة عمليات التشطيب وتزويدها بالمرافق الأساسية يجعلها غير فعالة فى سد أحتياجات السكان ، ويجعل هناك قوائم أنتظار طويلة للحصول على هذا النوع من السكن والذى غالباً ما يتم تخصيصه لمواجهة الكوارث وحالات أنهيار المساكن أكثر من سد حاجة طبيعية للسكن .

(٥) أدى هذا الأمر إلى تحول جانب كبير من الشواطئ إلى ضواحى أسكانية شاطئية . وإلى تحول الأسكان العائلى المؤقت

فى هذه الضواحى خلال فصل الصيف ، إلى أسكان دائم ون
الربح والعائد البنكى المتولد من ودائع ودون أى ممارسة لعمل فعلى لكثير من أرباب الطبقة الوسطى .

(٦) تعد مدينة دبى من النماذج الفعالة فى أنشاء ونشر المراكز التجارية والتى من خلالها يتم تحقيق وتنمية ونهض ـا عمرانية وعقارية ملموسة ، وقد سبقها كثير من مناطق التسويق الرئيسية فى دول جنوب شرق أسيا خاصة ماليزيا وهونغ كونج .

(٧) تقوم بعض الشركات بأستخدام حزمة تمويلية تضم كل من الدفعة المقدمة ، والوديعة البنكية ووثيقة تأمين على الحياه وسائل تمويلية متكاملة من أجل تخفيف عبء التمويل على كاهل عملاء الطبقة الوسطى وزيادة قدرتهم على أمتلاك عقارات ووحدات أسكانية .

(٨) قد يرى البعض أن العقار غير قابل للتصدير ، ولكن فى الواقع هو تصدير لمنفعة العقار ذاته ، أى بيعه إلى جانب وشركات أجنبيه للإنتفاع به .

(٩) كانت أهم هذه الأسباب الحروب شبه الدائمة وما يتبعها من أستعداد دائم للحروب ، وإزالة أثار العدوان ، وأستخدام أساسيات أصلاحية قائمة على تكميش وتقليص دور الدولة ... الخ .

إعـــادة أخـــــتراع وظـــائـف الحكــــومة
بالتطبيق على قطاع النقل فى مصر

بقلم
سامى الطوخى
مدرس الإدارة العامة المساعد
أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

تقـوم الإدارة فـى الدولـة الحديثـة بوظـائف وأنشطـة متعددة ، بهدف إشباع الحاجات العامة التى تحقق الصالح العام وتلبى احتياجات المواطنين المختلفة ، وهذه الأنشطة والوظائف تختلف من حيث نوعها . وتتـدرج من حيـث مدى تدخلهـا فى الحياة الأقتصادية ، فقد يقف تدخل الإدارة فى نشاط الأفراد عند حد تنظيم هذا النشاط ، وأحيـاناً تذهب إلى حد أبعـد قليلاً عندما توجه النشاط الأقتصادى وجهة معينة عن طريق تشجيع ومسـاعدة من يقوم بنشاط أقتصـادى معين ، وأحـياناً تقوم بمراقـبة النشـاط الفـردى عن طـريق إخضـاعه للإذن السابق ، أو لمجرد إخطـار الإدارة بالنشـاط ، وقد تقـوم الإدارة بالمشاركة مع القطاع الخاص بممـارسة النشاط ، وقد تمسك بين يديها وتقوم بنفسها بممارسة النشاط خاصة فى الأحوال التى لايقدم فيها القطاع الخاص على ممـارسة النشـاط مع أهمـية ممارسـته لتلبـية الحـاجات العامة للمجتمـع ، خاصة إذا كان الحافز الربحى ضعيف فى نشاط معين ، مما يؤدى إلى إحجـام القطاع الخاص عن الإقدام عليه .

وأيـاً كـان الأمر ، فالنتيجـة أن الحكـومة تمارس وظـائف وأنشطة متعددة لتلبية الحاجات العامة للمواطنين ، وبما يخدم أغراض التنمية المخططـة ، إلا أن الملاحظ دائمـاً فى الماضـى أن المشرع حينما يعهد إلى جهـة حكوميـة ما بممارسة وظيفـة أو نشـاط معين ، دائمـاً ما يقصـر نشاطهـا ووظيفتهـا على هـذا النشاط أو الوظيفـة فحسب ، دون أن يفتـح لها الباب لإضـافة وظائف وأنشطة جـديدة ، وهو ما ثبت بطريقـة يقينيـة عدم فاعليته وأعتماد معظم المرافق العامة لهذا السبب على الدعـم المستمر من الدولة ، لعـدم تمكنهـا من النـاحية القـانونية من الأستغلال الأمـثل لأصولهـا ومواردهـا الأمر الذى تعـالت معه أصوات التحرر من هذه المفاهيم التقليـدية ، ومحـاولة الهـروب بالمشـروعات العـامة من إخضـاعها لنظـام القـواعد الحكومية التقلـيدية إلى أسلـوب جـديد يشـبه إدارة القطـاع الخـاص لمشروعاته . وفتـح الباب أمام الجهـات الحكـومية للعمـل وفق قواعد قانونية جديدة تسمح لها بالأستثمار بالقيمة المضافة للمشروعات والأستغلال الأمثل لكافة أصولها ومواردها بما يكفل زيادة الإيرادات ، وتمكينها من توسيع نشاطاتها إذا أقتضى الأمر من خلال إستحداث أنشطة مرتبطة أو غير مرتبطـة بالنشـاط الأساسى .

وبالنظـر إلى قطاع النقـل ، سـوف نجد - أن التشـريعات المنظمة لهذا القطاع الهام سواء تمثلت فى القانون المنظم لوزارة النقل أو الجهات التابعـة له - تقتصـر نشاطهـا ووظائفهـا على وظيفة واحدة وهى :

تلبية إحتياجات الطلب على النقل

سواء تعلق النقل بالسكك الحـديدية ، أو بالطـرق البرية ، أو المائية ، دون أن تشير صراحة لإمكانـية القـيام بوظـائف أو أنشطة أخرى مرتبطة أو غير مرتبطة بالوظيفة الأساسية وهى النقل ، كأستغلال أصولها ومبانيها وأراضيهـا وأجهـزتها وعمالها ... الخ فى أنشطة أخرى جديدة تـزيد من الإيـرادات والأرباح ولا تؤثر على النشـاط الأصلـى وهو النقـل ، ونوضـح ذلك من خلال التفصيل التالى لقطاع النقل :

١ - مفهوم جديد لوظيفة وزارة النقل وهيئاتها

تنص المادة الأولى من قرار رئيس جمهورية مصـر العربية رقم ٣٦٠ لسنة ١٩٩٩ بتنظيم وزارة النقل على أن :

" تعمل وزارة النقل على تحقيق الأهداف الآتية :
١ - تلبية احتياجات الطلب على النقل بالسكك الحديدية والطرق البرية والمائية ... الخ "

وبمراجعـة باقى النصـوص القـانونية لم نجـد أن لـوزارة النقل الحق فى ممارسـة أنشطـة أو وظـائف أخرى متممـة أو مكملة أو منفصلة عن نشاط النقل ، كما أنه بمراجعـة الهيكـل

التنظيمى لديوان عام وزارة النقل والمعتمد بقرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ٤٤ لسنة ١٩٩٢ لم نجد به أى إدارة تختص بحق وزارة النقل فى ممارسة وظائف أخرى مستحدثة ، كإنشاء أو المشاركة فى إنشاء شركات أو مصانع للمواد الخام للطرق أو قطع غيار للسيارات أو أستخدام الأصول المتاحة أو الأجهزة المتاحة أو فائض العمالة المتاحة ... الخ ، كما لم نجد فى الهيكل التنظيمى أى إدارة للتسويق .

٢ - مفهوم جديد لوظيفة *الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل* :

تنص المادة (٣) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١٢٥٦ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل على أن :

" غرض الهيئة تخطيط مشروعات النقل الداخلى على أسس فنية واقتصادية ... " وتنص المادة (١٢) على أن :

"تتكون إيرادات الهيئة من :

١ - ...

٢ - الأتعاب التى تتقاضاها الهيئة مقابل الأعمال والإستثمارات "

وبمراجعة باقى نصوص القانون - لم نجد أى نص أخر يتحدث عن وظائف أخرى للهيئة ، ونص المادة (١٣) المشار إليها ورد عند الحديث عن إيرادات الهيئة ، وبالطبع فإن النص غير واضح فيه ، هل الإيرادات والمتمثلة فى " الأتعاب التى تتقاضاها الهيئة مقابل الأعمال والأستشارات " هى أتعاب تتقاضاها من الجهات الحكومية الأخرى التابعة لوزارة النقل أم من جهات قطاع خاص وطنى أو أجنبى ، وعلى أية حال فإن النص ورد بصدد الحديث عن الإيرادات ، وكان ينبغى أن تفرد الوظائف الأخرى فى الأهداف والغرض من إنشاء الهيئة ذاتها ، كى تعلم أنه من الواجب عليها تسويق أنشطتها ، حيث يتاح ذلك ، فضلاً عن فتح الباب لها لإضافة وظائف جديدة لأستغلال المتاح من فائض العمالة لديها أو أصول مبانيها أو أجهزتها ... ألخ ، وذلك عن طريق أساليب التسويق العديدة مثل التسويق الدولى والمحلى لخدماتها من خلال موقع على شبكة الإنترنت ، مما يفتح أبواب جديدة للإيرادات .

غير أننا نجد أن قرارى وزير النقل رقمى ٢٧٦ لسنة ١٩٧٣ ، ٥ لسنة ١٩٧٥ واللذان يوضحان الأختصاصات التفصيلية للبناء التنظيمى للهيئة قد جاء بهما :

"أولاً : قطاعى الشئون الفنية والشئون الأقتصادية :

....

٥ - تقديم المشورة الفنية والأقتصادية لأية جهة محلية أو خارجية "

إلا أنه لم يتم توضيح هل هذه المشورة المقدمة بمقابل أم لا ، كما أنه لم ينشأ للهيئة إدارة للتسويق يحق لها التقدم بعطاءات فى المناقصات والمزايدات المحلية والعالمية الخاصة بالنشاط الأستشارى لأعمال النقل وهو ما يتيح للهيئة العمل على وجه الخصوص فى الدول الأخرى الأقل تقدماً فى مجال أنشطة النقل .

٣ - مفهوم جديد لوظيفة *الهيئة العامة للطرق والكبارى والنقل البرى* :

تتضح الوظيفة الأساسية للهيئة العامة للطرق والكبارى والنقل البرى من نص المادة (٢) من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٧ لسنة ١٩٩٥ ، والتى تنص على أن :

" م (٢) : تهدف الهيئة إلى النهوض بالطرق البرية ورفع كفاءتها بما يساير التطور العلمى ومواكبة التقدم ويحقق استغلالها الأستغلال الأمثل على أسس فنية وأقتصادية ... "

كما تنص المادة (٥) على أن :

مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التى تسير عليها وله أن يتخذ مايراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله ويكون له فى سبيل ذلك ممارسة الأختصاصات التالية:

١ - وضع الهيكل التنظيمى للهيئة .

٢ - إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية .

....

٥ - تحديد الأتعاب التى تراها مقابل الأعمال والأستشارات الفنية التى تقوم بها الهيئة داخل وخارج الجمهورية "

وبالرغم من أن البند الخامس يشير صراحة إلى إمكانية قيام الهيئة بأداء إستشارات فنية داخل وخارج الجمهورية أى للقطاع الخاص أو للأفراد فى الداخل أو الدول والأفراد والقطاع الخاص فى الخارج . إلا أنه بالنظر إلى الهيكل التنظيمى نجد عدم وجود أى إدارة لأعمال التسويق أو أى نصوص تتحدث صراحة عن حق الهيئة فى التقدم بعطاءات فى مناقصات أو مزايدات محلية أو دولية لممارسة أعمالها . كما لايوجد فى النصوص أو الهيكل التنظيمى ما يشير إلى حق الهيئة فى خلق وظائف جديدة تجارية أو صناعية أو أستغلال لأصولها وممتلكاتها وأجهزتها أو آلاتها بالتأجير أو ... الخ .

٤ . مفهوم جديد لوظيفة الهيئة القومية لسكك حديد مصر .

تنص المادة (٢) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر على أن :

" تختص الهيئة - دون غيرها - بإنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومى . وتطوير هذه الشبكات وتدعيمها بما يتناسب مع دورها الرئيسى فى حركة النقل والعمل على مسايرتها لمتطلبات التوسع فى الإنتاج والتعمير فى إطار الخطة الاقتصادية والسياسية العامة للدولة . وفى سبيل ذلك تتولى على الأخص مايلى :

أ - إنشاء شبكات السكك الحديدية وتشغيلها وتقديم الخدمات الخاصة بها فى جميع أنحاء جمهورية مصر العربية .

ب - إنشاء وإدارة وصيانة المنشآت والأجهزة اللازمة لتقديم تلك الخدمات .

جـ - تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها - أو المرتبطة بهذه الأغراض - وتطوير خدماتها . "

وتنص المادة (٤) على أن :

" مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٢) يجوز للهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها - وبعد موافقة وزير النقل - إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع شركاء أخرين ، ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها ، ويكون للعاملين فى الهيئة الأولوية فى شراء تلك الأسهم ."

وتنص المادة (٢/٦) على أن " تتكون موارد الهيئة من :

٢ - حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال أو الخدمات التى تؤديها للغير سواء فى الداخل أو الخارج . "

ويلاحظ من خلال تحليل نص المادتين (٢/٦،٤،٢) مايلى :

١ - إن هناك أنشطة (وظائف) تحتكر الهيئة القومية لسكك حديد مصر مباشرتها بنفسها دون غيرها وهى :

- إنشاء شبكات السكك الحديدية .
- تشغيل شبكات السكك الحديدية .
- تقديم الخدمات الخاصة بهذه الشبكات .
- إنشاء وإدارة وصيانة (المنشآت والأجهزة) اللازمة لتقديم تلك الخدمات .
- تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها - أو المرتبطة بهذه الأغراض .

٢ - لايجوز للقطاع الخاص ممارسة تلك الوظائف السابق الإشارة إليها منفرداً ولكن فقط عن طريق المشاركة مع الهيئة فى شكل شركة مساهمة .

وإذا كان القانون بوضعه الحالى يسمح كما سبق الإشارة بالدخول فى هذا النشاط عن طريق الدخول فى مشاركة مع هيئة السكك الحديدية ، إلا أن الوضع الإحتكارى للقانون لايسمح بمرونة كبيرة تتيح مشاركة أكبر للقطاع الخاص ولايتفق مع الأتجاه نحو منع الأحتكار .

كما أن النصوص القانونية لاتبيح للهيئة سوى تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها ، أو المرتبطة بهذه الأغراض ، وبالتالى فهى من الغموض بما لايسمح صراحة

بالتحدث عن إمكانية ممارسة الهيئة وظائف وأنشطة أخرى جديدة تمثل إعمال مبدأ الأستثثار بالقيمة المضافة لزيادة إيرادات الهيئة وتعظيم أرباحها ، كإستغلال الأصول والمنشآت والمحطات فى الأعمال التجارية والسياحية بشكل أفضل ، مثل إنشاء مركز تجارى ضخم على إحدى المحطات ، أو إنشاء جراجات وأستغلال الأراضى المملوكة للهيئة والملاصقة لخطوط السكك الحديدية وسماء هذه الخطوط وتحت باطن الأرض . أو إنشاء شركات أو مصانع لقطع الغيار والأجهزة التى تحتاجها الهيئة ... أو ممارسة هذه الأنشطة والترويج لها فى الخارج ... ألخ .

وإذا كانت النصوص القانونية الحالية للهيئة تتيح لها إنشاء شركات مساهمة منفردة أو مع أخرين فالثابت أن الهيئة لم تقم بذلك على الإطلاق حتى الأن .

كما أنه بالنظر إلى الهيكل التنظيمى للهيئة يتضح أنه لايعكس متطلبات التحول التجارى المتوجه للسوق كما هو الحال فى معظم دول العالم الأن فيجب على الهيئة فصل إدارتها التسويقية من موقعها الحالى كملحق للإدارة التشغيلية والتجارية ، وإنشاء تنظيم منفصل تحت إدارة تسمى إدارة "الأبتكار والأستثمار التجارى والصناعى والتسويقى " وإطلاق حريتها فى :

- الأستغلال الأمثل والتجارى لأصول ومنشأت ومبانى وأجهزة وورش الهيئة .
- إعادة تطوير منشأت المحطات أو إعادة بنائها بما يتيح للهيئة إقامة مراكز تجارية عليها تدر عائدات وأرباح تساعد الهيئة فى تمويل والتوسع فى شبكاتها وأنشطتها.
- إعادة تطوير مساحة أراضى الهيئة واستغلال فراغاتها وسماء الخطوط الحديدية التى تمر بأماكن تجارية استراتيجية يمكن أن تدر عائد للهيئة .

٥ - مفهوم جديد لوظيفة الهيئة العامة للنقل النهرى :

ينظم الهيئة العامة للنقل النهرى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٤ لسنة ١٩٧٩ والذى جاء بنص المادة (٢) منه أن هدف الهيئة هو رفع كفاءة مرفق النقل المائى عبر نهر النيل وقنوه الملاحية وتطويره بما يحقق استغلاله الاستغلال الأمثل .

كما نصت المادة (١٤) على أن لمجلس إدارة الهيئة تحد الأتعاب التى يراها مقابل الأعمال والأستشارات الفنية التى تقوم بها الهيئة للغير ، وتعتبر هذه الأتعاب من الإيرادات وفق لنص المادة ٢/١٠ .

وبمراجعة باقى نصوص قانون إنشاء الهيئة يتضح عدم وجود أى نصوص قانونية تبيح ممارسة وظائف أخرى للهيئة مثل منح حق الالتزام أو أى أنشطة ووظائف أخرى تدر أرباح وعائدات للهيئة .

وإذا كان للهيئة فقط حق تقديم أستشارات فنية للغير ، إلا أنه بالنظر إلى الهيكل التنظيمى للهيئة تبين عدم وجود إدارة للأبتكار والأستثمار والتسويق ، وهو مايعنى أنها وظيفة غير مفعلة .

٦ - مفهوم جديد لوظيفة الهيئة العامة للموانى البرية :

أنشئت الهيئة العامة للموانى البرية بموجب قرار ريس الجمهورية رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٩٦ كهيئة عامة أقتصادية بهدف (وظيفتها) إدارة الموانى البرية ...

وبمراجعة نصوص هذا القانون يتضح عدم وجود نصوص تتيح وظائف جديدة للهيئة ، سوى نص المادة ٢/١٠ حين تتحدث عن موارد الهيئة من الإيرادات الناشئة عن نشاطها واستغلال الأموال المملوكة لها ، وهو نص لايكفى الهيئة لاستحداث أنشطة (وظائف) تجارية ... الخ ، تدر عائد (ربح) .

٧ - مفهوم جديد لوظيفة الهيئة القومية للأنفاق :

أنشئت الهيئة القومية للأنفاق بموجب القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ بهدف (وظيفتها الوحيدة) تنفيذ مشروعات مترو الأنفاق فى جمهورية مصر العربية ، وبمراجعة نصوص هذا القانون يتضح أنه لايتيح أى وظائف أخرى للهيئة .

غير أنه من الجدير بالذكر أن هناك مشروع قانون مقترح بتعديلات جوهرية فى بعض أحكام القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ لسابق الإشارة إليه ، تمثلت فى :

المادة الثانية من مشروع القانون المقترح والتى تنص على أن:
" تتولى الهيئة القومية للأنفاق دراسة وتنفيذ مشروعات لأنفاق بجميع أنواعها ومشروعات خطوط النقل الجماعى ذات لجر الكهربائى داخل وخارج المدن ، تنفيذ أعمال الكبارى لعلوية والجراجات والمرافق وغيرها من الأعمال المرتبطة بهذه المشروعات ، كما يجوز لها - وبعد موافقة وزير النقل - تصميم وتنفيذ مشروعات مماثلة خارج جمهورية مصر العربية . وتنفيذ مشروعات الأنفاق لغير وسائل النقل لصالح الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى .

وللهيئة ممارسة المهام التى من شأنها تحقيق ذلك ، وعلى الأخص القيام بالآتى :

١ - إجراء الدراسات والبحوث الفنية والأقتصادية ودراسات الجدوى الخاصة بالمشروع والأعمال المرتبطة به أو المنفذة له أو المتفرعة عنه أو المترتبة عليه .

٢ - وضع أسس مواصفات المشروع ووضع التصميمات الخاصة به وتهيئته للتنفيذ .

٣ - تنفيذ المشروع أو الإشراف على تنفيذه سواء بذاتها أو بالأشتراك مع غيرها أو بمن تعهد به إليه من الهيئات والشركات المتخصصة ، وتسليم كل مشروع بعد تمام تنفيذه إلى الجهة التى سيعهد إليها بالتشغيل .

٤ - القيام بالدراسات والأعمال الأستشارية التى تتفق مع مجال عملها وذلك لصالح الوزارات والهيئات والجهات الحكومية الأخرى أو الشركات والمؤسسات المحلية (يرى الباحث إضافة كلمة " الخاصة") والأجنبية بعد موافقة وزير النقل .

" تمارس الهيئة هذه المهام بذاتها أو عن طريق الشركات (يرى الباحث إضافة كلمة " المساهمة ") التى تنشئها بمفردها أو مع شركاء ، أخرين (يرى الباحث إضافة كلمة " وفقاً للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، وقانون سوق رأس المال الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢) ، كما يكون لها أن تعهد بتنفيذ أى منها إلى إحدى الجهات المحلية أو الأجنبية وذلك تحت إشرافها " .

ويلاحظ الباحث أن التعديل الجديد ، مفيد للهيئة فى إضافة وظائف وأنشطة جديدة ، غير أنه ينبغى إضافة بند إلى المادة الثانية مقتضاها .

"٥ - أستحداث أى أنشطة مرتبطة أو غير مرتبطة تشكل أستثماراً تجارياً أو صناعياً لأستثمار الأصول أو الأجهزة والمعدات أو خبرة العاملين بها ... الخ "

على أن تنشأ بالهيئة إدارة " للإبتكار والأستثمار والتسويق " لخدمة هذه الأغراض ولها التقدم بعطاءات فى المناقصات المحلية والدولية فى مجال ممارسة أنشطتها .

وأخيراً ، فإن الباحث يؤكد على أن خلق هذا المفهوم الجديد لوظائف الهيئات العامة التابعة لوزارة النقل هو ما يتفق أيضاً مع رؤية الحكومة ممثلة فى لجنة النقل بالحزب الوطنى الديمقراطى ، حيث جاء بتوصيات ورقة العمل بعنوان "سياسات قطاع النقل فى جمهورية مصر العربية فى ظل الاصلاح الإقتصادى " نوفمبر ٢٠٠٠ . ما يلى " ... على أن يوضع خطة لكل من هذه الهيئات الأقتصادية ، للعمل على خلق أنشطة مساعدة لأنشطتها الرئيسية ، تمثل إضافة إلى مواردها ، بقصد تخفيف الدعم المقدم من الدولة لها . وعلى أن توضع هذه الخطة لفترة زمنية معينة . تلزم بها هذه الهيئات ، وينتهى بنهايتها تقديم الدعم ."

إعادة تعيين العاملين الذين حصلوا أو يحصلون على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة

بقلم
أ/حنان عبد القادر
ماجستير فى القانون العام
باحث الخدمة المدنية بالجهاز المركز

صدر القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠(*) معدلا للمادة ٢٥ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المدنيين بالدولة بإضافة فئات جديدة لم تكن مخاطبة بها من قبل كما تضمن حذف قيد تاريخ الحصول على المؤهل العالى كشرط لحساب نصف مدة الخدمة التى قضاها العامل بالعمل الفنى أو الكتابى قبل التعيين بحد أقصى خمس سنوات .

وبسريانه كذلك على من عين بالدرجة الثالثة التخصصية عن طريق المسابقات أو اللجنة الوزارية للقوى العاملة حتى ولوكان تعيينهم سابقاً على ١٢ من أغسطس ١٩٨٣ .

كما أضاف فقرة سابقة إلى هذه المادة تجيز للعامل الحاصل على مؤهل عال أثناء الخدمة الأستمرار فى المجموعة الفنية أو المكتبية مع منحه علاوة من علاوات الدرجة التى يشغلها وإعادة ترتيب أقدميته فى هذه المجموعة بحيث يسبق من لم يحصل على مؤهل عال أثناء الخدمة ويفضل عند الترقية فى حالة التساوى .

ووفقاً لهذا القانون فإن الطوائف التى يجوز إعادة تعيينهما بالمادة ٢٥ مكرر بعد تعديلها ، هى :

١ - العاملون الذين يدخلون الخدمة بدون مؤهل ثم يحصلون على مؤهل أثناء الخدمة .
٢ - العاملون الحاصلون على مؤهل دراسى وعينوا على وظيفة لا تتطلب مؤهلاً دراسياً .
٣ - العاملون الحاصلون على مؤهل دراسى وعينوا على وظائف لاتتطلب ذات المؤهل الدراسى الذى كانوا يحملونه وقت تعيينهم .
٤ - العاملون الحاصلون على مؤهل أعلى أثناء الخدمة " وهى الطائفة التى كانت مخاطبة أصلاً بالمادة ٢٥ مكرراً قبل تعديلها .
٥ - العاملون الذين يحصلون أثناء خدمتهم بالقطاع العام أو الجهات ذات نظم وظيفية خاصة على مؤهلاتهم اذا عينوا أو تقلسوا إلى إحدى الوحدات التى تطبق أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ .
٦ - العاملون الذين حصلوا على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة وعينوا بها عن طريق المسابقات أو اللجنة الوزارية للقوى العاملة .

هذا ومن مشكلات تطبيق القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ المعدل للمادة ٢٥ مكرراً التى ثارت أمام الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة هى مدى جواز أرجاع الاقدمية **المترتبة على حساب نصف مدة العمل الفنى او الكتابى فى الدرجة الثانية واحتسابها ضمن المدد البينية اللازمة للترقية للدرجة الاولى وذلك بالنسبة للعاملين الحاصلين على مؤهل عال وسبق معاملتهم وفقا لحكم المادة ٢٥ مكرر وتم ترقيتهم إلى الدرجة الثانية التخصصية قبل صدور القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ .**

وقد تضمنت فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملف رقم ٩٩٧١٣/٨٦ جلسة بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٢ على أن العامل الذى يعين وفقاً لحكم المادة ٢٥ مكرر ... يمنح أول مربوط الدرجة التى تمت تسوية حالته عليها ، وتحسب لمن يعين وفقاً لحكم هذه المادة من حملة المؤهلات العالية بعد تعيينهم بوظيفة تخصصية أقدمية تساوى نصف المدة التى قضاها بالعمل الفنى أو الكتابى قبل التعيين بالمؤهل العالى بحد أقصى خمس سنوات وقد حذف المشرع بمقتضى التعديل الذى تم بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ قيد تاريخ الحصول على المؤهل العالى كشرط لحساب نصف مدة الخدمة التى قضيت بالعمل الفنى أو الكتابى وقد قرر المشرع مع عدم الأخلال بالقرارات الصادرة بالترقية قبل تاريخ العمل بهذا القانون يسرى هذا الحكم على من عين منهم بالدرجة الثالثة التخصصية عن طريق المسابقة أو اللجنة الوزارية ....

(*) الجريدة الرسمية ، العدد (١) بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٩

فى الخدمة بدون مؤهل ثم يحصلون على مؤهل أثناء الخدمة والعاملين الحاصلين على مؤهل دراسى وعينوا على وظيفة لاتتطلب مؤهلاً دراسياً أو لاتتطلب ذات المؤهل الدراسى الذى كانوا يحملونه وقت تعيينهم وكذا العاملين الحاصلين أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى وذلك فى الوظائف الخالية بالوحدات التى يعملون بها . والتى تكون المؤهلات التى يحصلون عليها متطلبة لشغلها متى توافرت فيهم الشروط اللازمة وفقاً لجداول التوصيف والترتيب المعمول بها مع أستثنائهم من شرطى الأعلان والأمتحان اللازمين لشغل هذه الوظائف ويسرى هذا الحكم على العاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم بالقطاع العام أو بجهات ذات نظم وظيفية خاصة على مؤهلاتهم إذا عينوا أو نقلوا إلى إحدى الوحدات التى تطبق أحكام هذا القانون ، كما يسرى هذا الحكم على العاملين الذين حصلوا على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة وعينوا بها عن طريق المسابقات أو اللجنة الوزارية للقوى العاملة .

مادة (٢) مكرر " فقرة ثالثة " تحسب لمن يعين وفقاً لحكم هذه المادة من حملة المؤهلات العالية بعد تعيينه بوظيفة تخصصية أقدميه تساوى نصف المدة التى قضاها بالعمل الفنى أو الكتابى قبل التعيين بالمؤهل العالى بحد أقصى خمس سنوات ومع عدم الأخلال بالقرارات الصادرة بالترقية قبل تاريخ العمل بهذا القانون يسرى حكم هذه الفقرة على من عين منهم بالدرجة الثالثة التخصصية عن طريق المسابقات أو اللجنة الوزارية للقوى العاملة ولو كان تعيينهم سابقاً على ١٢ من أغسطس سنة ١٩٨٢ .

كما نص فى المادة الثانية أن تضاف فقرة سابقة إلى المادة ٢٥ مكرر نصها كالتالى :

مادة ٢٥ مكرر "فقرة سابقة" وإذا أختار العامل الحاصل على مؤهل عال أثناء الخدمة الأستمرار فى المجموعة الفنية أو المكتبية يمنح علاوة من علاوات الدرجة التى يشغلها ويعاد ترتيب أقدميته فى هذه المجموعة بحيث يسبق من لم يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة ويفضل عند الترقية فى حالة التساوى .

كما أكد على عدم الإخلال بالقرارات الصادرة بالترقيه مثل تاريخ العمل بهذا القانون عند تطبيق هذا الحكم على من عين وفقاً لأحكام ذات المادة إعتباراً من ١٩٨٢/٨/١٢ والحاصل أن المشرع أستهدف من المادة ٢٥ مكرراً علاج حالات العاملين اللذين يحصلون على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة بأن أجاز إعادة تعيينهم فى الوظائف الخالية بالوحدات التى يعملون بها وقرر بعض المزايا المتعلقة بالأقدمية لمن يعين وفقاً لحكم هذه المادة من حملة المؤهلات العالية بأن تحسب له أقدمية تساوى نصف المدة التى قضاها بالعمل الفنى أو الكتابى قبل التعيين بالمؤهل العالى بحد أقصى خمس سنوات ، وجعل ذلك فى الدرجة الثالثة التخصصية فقط .

ولم ينص على مد أثر هذه الأقدمية إلى الدرجات التالية، ... ولايجوز المساس بالأوضاع الوظيفية المستقرة دون سند من القانون .

وأنهت الجميعة العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم جواز تعديل الأقدمية فى الدرجة الثانية التخصصية .

المبادئ الأساسية لقانون حسن الإدارة فى الإتحاد الأوروبى (*)

ترجمة
مـــروة السعـــدنى
معيد بجامعة ٦ أكتوبر

مقدمه لنائب الرئيس Kinnoak :

أوضحت أوراق " الإصلاح الإدارى " الذى تبنته اللجنة الأوروبية منذ الأول من مارس ٢٠٠٠ المبادئ الأساسية لإدارة عامة أوربية ترتكز على الأستقلالية والمسئولية والإلتزام بتحقيق الفاعلية والشفافية .

ومن هذا المنطلق ، أتخذت اللجنة الأوروبية مبادرة فعالة وذات مغزى ، وذلك بإصدارها لقانون حسن الإدارة وذلك فى الثالث عشر من سبتمبر ٢٠٠٠ لتنظيم علاقات موظفى اللجنة فى علاقاتها مع الجمهور .

ويهدف هذا القانون إلى ضمان جودة الخدمة فى كافة الأحوال وإطلاع الجمهور على قواعد السلوك الذى يجب أن تحكم علاقاتهم مع اللجنة الأوروبية .

وفى هذا الصدد ، ينص القانون بشكل خاص على المبادئ التى يجب أن ترتكز عليها العلاقات بين اللجنة والجمهور وهى : الشرعية ، وعدم التمييز ، وملائمة الإجراءات ، والتدابير للهدف المنشود ، وأنسجام حسن الإدارة .

وقد أثار القانون منذ تطبيقه فى بداية نوفمبر ٢٠٠٠ جدالاً واسعاً ، حيث يمكن للمواطنين أن يتقدموا بالشكاوى فى حالة عدم تطبيق القواعد المنصوص عليها أزائهم .

وإننى أشيد بوجود الحق فى الإدارة الجيدة " فى ميثاق الحقوق الأساسية الذى أعلنه قادة الحكومات أثناء أنعقاد المجلس الأوروبى فى Nice نيس وهو قانون ضرورى لضمان أحترام الحق فى إدارة جيدة ، كما جاء فى الميثاق .

أولاً : محتوى القانون :

- جودة الخدمة المقدمة .
- الهـــــدف .
- حـــيز التطبيـــق .

ثانياً : المبادئ العامة لحسن الإدارة :

- الشـــرعـــية .
- عدم التمييز والمساواة فى المعاملة .
- الملائمـــة .
- الأنسجـــام .

ثالثاً : السياسات الموجهة لحسن الإدارة :

- الموضـــوعـــية والحـــيادية .
- المعلومات المتعلقة بالتدابير الإدارية .

رابعاً : أطلاع الأطراف المعنية على حقوقها :

- سماع كل الأطراف المعنية مباشرة .
- الإلزام بتسبيب القرارات الإدارية .
- الإلـزام بتعـريف طرق الطعـن .
- معـاملة الطلـــبات .
- طلـــبات الوثـائـــق .
- المـــراسلـــــة .
- الإتصالات التليفونية .

خامساً : البريد الالكترونى :

- حماية البيانات الشخصية والمعلومات السرية :

سادساً : الشكـــاوى :

أولا : محتوى القانـــون :

١ - جودة الخدمة المقدمة :

تلتزم اللجنة الأوروبية وموظفوها بتقديم مايخدم المصالح العامة والمصالح الخاصة .

ومن حق الجمهـور أن يتلقى خدمـة جيدة من خلال إدارة تتمم بالشفافية ويمكن اللجوء إليها ويتـم إدارتهـا بدقـــة .

(*) Http:www.europa.eu.int/com

تتطلب جودة الخدمة أن تعمل اللجنة وموظفوها على العمل بموضوعية وحيادية .

٢ - الهدف :

وحتى تستطيع اللجنة أن تفى بالتزاماتها بحسن الإدارة بصفة خاصة فى علاقاتها مع الجمهور ، تتعهد اللجنة بإحترام معايير حسن الإدارة المنصوص عليها فى هذا القانون فى عملها اليومى .

٣ - حيز التطبيق :

يربط هذا القانون كل العاملين موظفوا الإتحاد الأوروبى والنظام الذى يُطبق على العاملين الآخرين فى الأتحاد ، وهو ما سوف نطلق عليه فيما بعد " لائحة " وكذلك الأحكام الأخرى الخاصة بالعلاقات بين اللجنة وموظفيها والتى تطبق على الموظفين والعاملين الآخرين ويجب أن يرجع اليها أيضاً العمالة بالعقود الخاصة والخبراء الوطنيون المنفصلون والمتدربون والأشخاص الآخرون الذين يعملون لصالح اللجنة .

وتحكم هذه اللائحة فقط العلاقات بين اللجنة وعامليها .

ثانياً : المبادئ العامة لحسن الإدارة :

تحترم اللجنة فى علاقاتها مع الجمهور المبادئ العامة الآتية :

• الشرعية : تتصرف اللجنة وفقاً للقانون وتطبق القواعد والإجراءات المستمدة من التشريع الموحد .

• عدم التمييز والمساواة فى المعاملة : تحترم اللجنة مبدأ عدم التمييز وتضمن بصفة خاصة للجمهور المساواة دون تمييز قائم على أساس الجنسية أو النوع أو الأصل العرقى والاثنى أو الدينى أو السن .

يجب أذن أثبات أى أختلاف فى المعاملة فى الحالات المشابهة بالطبيعة الخاصة لكل حالة .

• الملائمة : يجب أن تحرص اللجنة على أن تكون كافة الإجراءات المتخذة ملائمة للهدف المنشود وتحرص بصفة خاصة على ألا يكون من شأن القانون فرض أعباء إدارية أو مالية غير ملائمة بالنسبة للفائدة المنتظرة .

• الانسجام : يجب أن تكون اللجنة منسجمة فى سلوكها الإدارى وملائمة لتطبيقاتها العملية ، ويجب تبرير أى أستثناء على هذا المبدأ .

ثالثاً : السياسات الموجهة لحسن الإدارة :

يتصرف الموظفون فى كافة الظروف بشكل موضوعى وحيادى لصالح الإتحاد والصالح العام ويكون عملهم مستقلاً فى إطار السياسة التى تحددها اللجنة ولايمكن أن تحكم سياستها المصالح الخاصة أو الوطنية ، ولايجب أن تؤثر عليها ضغوط سياسية .

• معلومات عن الإجراءات الإدارية :

وفى ظل وجود طلب للحصول على معلومات تتعلق بالإجراءات الإدارية للجنة ، يحرص الموظفون على إطلاع الملتمس على كافة المعلومات فى المدة التى تحددها هذه الإجراءات .

رابعاً : حقوق الأطراف :

سماع كل الأطراف المعنية مباشرة ولذلك يقوم الموظفون بمنح كل الأطراف الفرصة فى عرض وجهات نظرهم .

• الإلزام بتسبيب القرارات :

يجب أن يوضح أى قرار تتخذه اللجنة الدوافع التى على أساسها تم أتخاذ هذا القرار ويجب أن يعلم به الأشخاص المعنية والأطراف فيه .

وكمبدأ عام ، يجب وجود تسبيب متكامل ، ومع ذلك ، يمكن منح ردود نموذجية فى حالة عدم إمكانية تقديم دوافع القرار الفردى بطريقه مفصلة ، على سبيل المثال بسبب العدد الكبير للأشخاص المعنية بقرارات مماثلة .

ويجب أن تحتوى الردود النموذجية على العناصر الأساسية التى تعمل على تبرير القرار المتخذ فى حين أنه يمكن للطرف المعنى ، أن يطلب صراحة أن يحصل على تسبيب مفصل .

• الإلتزام بإيضاح طرق الطعن :

يجب أن توضح القرارات صراحة أمكانية الطعن وكذلك سُبل تقديمها وما تتضمنه (الأسم ، العنوان الإدارى للشخص

أو للخدمة التى تقدم إليها وكذلك المهلة المحددة) .

وعند الحاجة ، يجب أن تذكر القرارات أمكانية رفع دعوى قضائية ، أو تقديم شكوى لدى الوسيط الأوروبى) وفقاً لأحكام المادة ٢٣٠ أو المادة ١٩٥ من الأتفاقية الخاصة بالأتحاد الأوروبى .

حماية البيانات الشخصية والمعلومات السرية :

- يجب على اللجنة وموظفيها أحترام القواعد المتعلقة بحماية الحياة الخاصة والبيانات الشخصية .
- الإلتزامات المنصوص عليها فى المادة ٢٨٧ من إتفاقية الإتحاد الأوروبى وبصفة خاصة تلك المتعلقة بالسرية المهنية .
- القواعد المتعلقة بسرية التحقيقات .

سادساً : الشكاوى :

اللجنة الأوروبية فى حالة عدم أحترام المبادئ المنصوص عليها فى هذا القانون يمكن تقديم الشكاوى مباشرة لدى الأمانة العامة للجنة الأوروبية التى تقوم بتسليمها إلى الخدمات الإدارات المتخصصة .

يقوم المدير أو المسئول عن هذه الإدارة بالرد على الشاكى كتابة فى مهلة شهرين ، ويكون للشاكى مهلة شهر لمطالبة الأمين العام للجنة بإعادة نظر شكواه ، ويرد الأمين العام على هذا الطلب بإعادة نظر الشكوى فى مهلة شهر .

الوسيط الأوروبى :

يمكن أن يتم كذلك تقديم شكوى للوسيط الأوروبى وذلك وفقاً للمادة ١٩٥ من أتفاقية الأتحاد الأوروبى ولائحة الوسيط الأوروبى .

ورشة عمل
شبكة الأمم المتحدة للإدارة والمالية العامة
الشارقة ٢٦ - ٢٧ مارس ٢٠٠٢

مقدمة :

في إطار التعاون بين المنظمات الدولية والإقليمية في مجال تبادل المعلومات إلكترونياً عبر شبكة الإنترنت قامت الأمم المتحدة بإنشاء شبكة UNPAN .

تهدف هذه الشبكة إلى بناء علاقات مؤسسية في مجال تبادل المعلومات المتعلقة بالمالية العامة والإدارة والخدمة المدنية، خاصة المعلومات ذات الطبيعة العامة وذلك حتى يمكن التعرف على خبرات وتجارب دول العالم المختلفة في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والخدمة المدنية.

وقد مر حتى الآن عامان على إنشاء هذه الشبكة وقد شاركت فيها المنظمة العربية للتنمية الإدارية بهدف نقل الخبرات المكتسبة من العمل في هذه الشبكة إلى الدول الأعضاء في المنظمة.

محاور الورشة :

تهدف الورشة إلى التعريف بالشبكة وإمكاناتها وطرق التعامل معها واستخدامها ومن ثم التعرف على تجارب الدول الأخرى وتبادل المعلومات معها في هذا الشأن .

ومن هذا المنطلق سوف تكون محاور الورشة كما يلي :

١- التعريف بشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية .
٢- مكونات شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية .
٣- التعامل مع قواعد البيانات المتاحة على شبكة الإدارة العامة والمالية .
٤- دراسة سبل التعاون بين الدول الأعضاء في المنظمة العربية لإثراء معلومات الشبكة بالتجارب والخبرات العربية .

التوصيات :

وبعد مناقشة موضوعات الورشة مع المجتمعين على مدار يومين، تم الخروج بمجموعة التوصيات التالية التى رأوا أهمية رفعها إلى قيادات مؤسسات الإدارة فى العالم العربى :

أهمية شبكة UNPAN للدول العربية الأعضاء فى المنظمة العربية للتنمية الإدارية وأهمية الاستفادة منها وتعزيز الوجود العربى على شبكة الإنترنت .

أهمية وجود منسق أو مجموعة من المنسقين داخل كل دولة عربية يمثلون كل المؤسسات ذات العلاقة بالإدارة العامة والتنمية الإدارية كالوزارات والمعاهد المعنية ليكونوا حلقة اتصال وربط مع إدارة المعلومات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية فيما يتعلق بتفعيل شبكه أنبان والتعريف بها والافادة من خدماتها وإدخال البيانات المطلوبة عليها.

أهمية وجود مجموعة من الأجهزة بالمنظمة يتم تحميلها بالوثائق العربية التى يتم إدخالها فى مشروع شبكة أنبان لعدم فقد هذه البيانات بعد ذلك .

أهمية إنشاء بوابة عربية فى مجال المعلومات الإدارية تماثل شبكة أنبان تقوم المنظمة عليها وبدعم من الدول الأعضاء بالمنظمة.

أهمية قيام المنظمة بعقد اجتماعات فى مجال تكنولوجيا المعلومات المتعلقة بالإدارة بحيث يمكن الاطلاع على كل ماهو جديد فى هذا المجال .

أهمية الاشتراك فى مجموعة من قواعد البيانات العالمية على أن تقوم المنظمة باستطلاع آراء الدول العربية الأعضاء لكى يتم هذا الاشتراك بشكل تعاونى مما يمكن أن يخفض تكلفة الاشتراك التى تدفعها الدول العربية كلها .

هذا وقد وجه المجتمعون فى النهاية الشكر لفريق عمل المنظمة الذى قام على هذه الندوة، وإلى أ.د. محمد بن ابراهيم التويجرى مدير عام المنظمة على الجهود التى تبذلها المنظمة فى مجال التنمية ادارية والإصلاح الإدارية .

ندوة
تحسين جودة الخدمات الحكومية
(من منظور متلقي الخدمة)
أغسطس (آب)٢٠٠٢ ٢٢-٢٠

خلفية :

تواجه قطاعات الخدمات الحكومية في الدول العربية تحديات كثيرة لأسباب عديدة لعل أبرزها ثلاثة أسباب رئيسة تتلخص في: (١) ارتفاع مستوى توقعات المواطن متلقى الخدمة، (٢) تدني مستوى الخدمة الحكومية وارتفاع تكلفتها، (٣) دخول القطاع الخاص الأجنبي والوطني كمنافس يتميز بالكفاءة وجودة الخدمة واحترام العميل .

ولقد أصبحت هذه التحديات تشكل اختباراً حقيقياً لمنظماتنا العامة لتحديد مدى قدرتها على التكيف على هذه المستجدات، ومع اقتناع دول المنطقة العربية بأهمية وضرورة التغيير والتطوير، إلا أن أجهزتها العامة تقترب ببطيء شديد نحو تطبيق المفاهيم والأساليب الإدارية الحديثة لتطوير وتحسين الجودة والاهتمام بمتلقي الخدمة باعتباره قطب الرحى ومركز الدائرة لكل نشاطاتها .

هذا وتقوم فلسفة الأساليب الإدارية الحديثة في إدارة الجودة على التركيز على احتياجات العملاء، وتعميق فكرة أن العميل يدير المنظمة. وتحقيق هذا التوجه في تقديم الخدمات الحكومية، إنما يقتضي اتخاذ تلك المنظمات لكافة التدابير التي تمكنها من تقييم مستوى رضاء عملائها عما تقدمه لهم من خدمات .

أهداف الندوة :

- التعرف على نظم الخدمة الحكومية الموجهة بالعملاء.
- كيفية وضع نظام معلومات عن العملاء لمساعدة المنظمات الحكومية في تخطيط خدماتها .
- الإلمام بكل عناصر ومقومات ومعايير جودة الخدمة .
- اكتساب فن التعامل مع متلقي الخدمة وإدارة توقعاتهم والتعامل معها بكفاءة وفاعلية .
- التعرف على بعض التجارب الناجحة في مجال الخدمات الحكومية الموجهة بالجودة/العملاء .

الموضوعات الرئيسية للندوة :

- المفهوم التقليدي في تخطيط وتقديم الخدمات الحكومية.
- المنظومة الجديدة للخدمات الحكومية الموجهة بالطلب (العملاء).
- متطلبات إدخال المنظومة الجديدة في إدارة الخدمات الحكومية.
- مداخل بناء نظم جودة الخدمة .
- مداخل قياس جودة الخدمة .
- آليات اشتراك متلقي الخدمة (العميل) .
- مداخل قياس درجة رضاء متلقي الخدمة (العميل) .

المشاركون المستهدفون :

- قيادات وخبراء الخدمة المدنية والإصلاح الإداري .
- قيادات الوزارات والهيئات العامة الخدمية .
- قيادات وخبراء الأجهزة الرقابية والتشريعية .
- قيادات جمعيات حماية المستهلك .
- مدراء التطوير الإداري بالمؤسسات والهيئات والشركات الخدمية الحكومية والقطاع المشترك .

الخبراء المشاركون في تقديم الندوة :

يشارك في تقديم الندوة نخبة من الخبراء المتخصصين ممن لهم تجارب تطبيقية ناجحة في بعض الدول من ذوي الخبرة في هذا الموضوع.

مكان وتاريخ انعقاد الندوة :

تعقد هذه الندوة لمدة ثلاثة أيام ٢٠-٢٢ أغسطس (آب) ٢٠٠٢، بدمشق بالجمهورية العربية السورية.

التسجيل والاشتراك :

يبلغ رسم الاشتراك للمشارك الواحد ٢٠٠ دولار أمريكي للمشاركين من خارج الجمهورية العربية السورية، دعمًا لتغطية نفقات الإعداد الفني والإداري للندوة. علماً بأن الجهات المرشحة تتحمل تكاليف السفر والإقامة لمشاركيها في دمشق .

للتسجيل :

يعبأ نموذج الاشتراك المرفق، ويرسل مع حوالة بنكية بقيمة الاشتراك إلى عنوان المنظمة العربية للتنمية الإدارية بالقاهرة .

Title: "SYSTEM IDENTIFICATION AND CONTROL PROBLEMS" SICPRO '03

Flatmate: 01/29/2003

End Date: 01/31/2003 Location moscow russia europe URL: http://www.ipu.rssi.ru/semin/sicproO3.htm

The Second International Conference on System Identification and Control Problems (SICPRO '03) will be held on January 29-31, 2003. The Conference is sponsored by the Institute of Control Sciences of the Russian Academy of Sciences and co-sponsored by the Russian National Committee of Automatic Control and the Department of Mechanics, Problems of Machinery and Control Processes of the Russian Academy of Sciences. The sessions of the Conference will take place at the Institute o! Control Sciences at the address: 65 Profsoyuznaya, Moscow 117997, Russia. The official languages of the conference are Russian and English.

SCOPE AND TOPICS

- System Modeling and Simulation
- Mathematical problems of control
- Control Systems with the Identifier
- Parametric Identification
- Non-parametric Identification
- Structural Identification and Validation
- Active System Identification and Control
- Neural Networks and Identification
- Fuzzy sets and Identification
- Fault Detection and Identification
- New Identification, Simulation and Control Methodology and Software
- Applications:

Chemical Industry Manufacturing Metal Industry Robotics Power Systems Networks Internets/Intranets Structures and Space Stations Automotive and Transportation Systems Environmental Systems Others

Participants who wish to present a paper are requested to submit of the extended abstracts not exceeding two pages clearly presenting the results obtained. Receiving of the submitted abstracts will be organized electronically (as a standard doc-, pdf-, or ps-file) using the ftp-server of the Conference. Corresponding instructions are presented at the Conference site

HttP://www.ipu.rssi.ru/semin/sicpro03.htm

Or:

http://sicEro20xx.nav.to
http://sicpro20xx.00home.com
http://sicpro.50megs.com
Http://sicpro03.ussr.to .

Title: Securing the Future of Retirement

Start Date: 1/15/2003 End Date: 1/16/2003 Location Washington united states north america district of Columbia
URL: http://www.acius.net/?cID=132

Redefining Legal & Regulatory Requirements to Minimize the Risks of Defined Contribution Plans

A timely educational two-day forum dedicated to pension executive, attorney and investor concerns over the mounting risk of defined contribution plans in today's volatile financial markets. Learn first hand from qualified industry I experts to:

Get a grip on the many competing post Enron proposals set to change 401(k) rules

Comprehend the ramifications of recently passed legislation: The Sarbanes-Oxley Act pension provisions

Discern the necessity of reactionary resolutions

Rate the Regulators: An SEC and IRS report card

Replace stock heavy risk with guaranteed investment options Extinguish ethical challenges with stronger fiduciary responsibility Access the feasibility of mandatory fiduciary education programs Recognize and reduce conflicts of interest Weigh the pros and cons of independent advice and oversight

Implement proven successful case study strategies to shield retirement risk

Define and prepare for the demographic realities of the future

Who Should Attend:

Institutional Investors
Plan Sponsors
Pension/Benefits Consultants
Risk Management Executives
ERISA/Pension Attorneys
Principals
Corporate Benefit Managers
Government Agencies/Regulatory Officers
Consulting and Internal Actuaries

أطلالة على الجديد فى مركز البحوث والمعلومات

يسعد مركز البحوث والمعلومات بالأكاديمية إنشاء وحدة فنية لمباشرة نشاط التحليل الإحصائى للبيانات تحت أشراف د. صفوت حميدة الأستاذ المساعد بقسم الرياضة والإحصاء والتأمين بالأكاديمية وذلك تيسيراً على السادة الباحثين من داخل الأكاديمية وخارجها وذلك من حيث الوقت والجهد والتكلفة، وأيضاً لمعاونة السادة الأساتذة المشرفين فى تحقيق مخرجات بحثية عالية الجودة والارتقاء بمستوى البحوث وأسلوب معالجة البيانات وعرض النتائج. وتقدم هذه الوحدة الخدمات التالية:

* إجراء المقابلات اللازمة مع الباحثين وأبداء الرأى العلمى بشأنها إذا تطلب الأمر ، قبل إجراء التحليل الإحصائى .

* إعطاء المشورة واقتراح التعديلات العلمية بشأن الأعمال المشار إليها.

* تحليل البيانات إحصائياً بتطبيق الأسلوب الإحصائى المناسب واستخلاص النتائج .

* الاطلاع على نتائج التحليل بعد انتهائه ومقابلة الباحث لتفسير النتائج الإحصائية ودورها فى خدمة أهداف وفروض ونتائج البحث .

* معاونة المشرفين على البحث فى حالة طلبهم وذلك فى حدود الجانب الإحصائى ودوره فى خروج البحث فى أفضل صورة ممكنة.

* توقيع التقرير النهائى الصادر عن الوحدة عن نتائج البحث وتفسيرها .

وتسعى الوحدة إلى تقديم هذه الخدمة بدرجة عالية من التميز بمقابل ينافس ما تقدمه أية جهات أخرى.

المرحوم الأستاذ الدكتور / أحمد فؤاد شريف

ولد العالم الجليل المرحوم أ.د/ أحمد فؤاد شريف بمدينة طنطا محافظة الغربية فى شهر مارس ١٩٢٧ ، وقد بدء حياته العلمية بعد حصوله على بكالوريوس التجارة بمرتبة الشرف من جامعة الأسكندرية عام ١٩٤٨ ، حيث بدأ رحلته فى العطاء العلمى أبتداء من عام ١٩٥٤ ، تاريخ عمله مدرساً بكلية التجارة جامعة الأسكندرية بعد حصوله على درجتى الماجستير والدكتوراه فى إدارة الأعمال من جامعة شيكاغو بالولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٣ - ١٩٥٤ .

لقد حفلت مسيرة عالمنا الجليل بالكثير من العطاء العلمى الحافل والإنجازات المتميزة ، فإلى جوار عطاءه العلمى بالجامعة فقد قدم خدمات عديدة للدولة بتوليه مناصب هامة فى الفترة بين ١٩٥٨ - ١٩٦٧ من بينهما عضوية لجنة التخطيط القومية والسكرتير العام للجنة الإقتصادية الوزارية ومستشار لرئيس الوزراء كما شغل منصب رئيس مجلس إدارة المعهد القومى للإدارة العليا الذى قام بتأسيسه (أكاديمية السادات حالياً) .

وفى عام ١٩٦٧ التحق بالأمم المتحدة كمستشار لقسم الإدارة العامة حيث قدم خبراته الفريدة فى هذا المجال كما قام بالتدريب فى كلية لندن للإقتصاد ثم أنتقل لتدريس علم الأقتصاد الإدارى والتخطيط والسياسات التجارية بجامعة شيكاغو .

من خلال عمله بالأمم المتحدة ، قام عالمنا الجليل ، بتولى العديد من المهام فى الدول النامية وقدم سلسلة من الأستشارات فى أفريقيا وأسيا ومنطقة المحيط الهادى وأمريكا اللاتينية ، كما قام بتقديم خدمات الإدارة التابعة للأمم المتحدة فى عدد من الدراسات من بينها الدراسات حول مكتب التعاون الفنى كما قدم العديد من الأصدارات للأمم المتحدة من أهمها " تقرير حول إجراءات تحسين أداء شركات القطاع العام فى الدول النامية " .

تولى فؤاد شريف بعد ذلك منصب نائب مدير العمليات فى قسم الإدارة العامة والمالية بالأمم المتحدة والتى كان مسئولاً فيها ، ضمن مسئولياته ، عن تخطيط وتوجيه برنامج عمل قسم الإدارة العامة لكى تظل تلبى الأحتياجات المتغيرة دائماً للدول النامية .

كما كان أ. د/ فؤاد شريف مسئولاً عن إدارة وتنسيق برنامج التعاون الفنى الإدارى للدول الأعضاء بالأمم المتحدة .

فضلاً عن ذلك فقد حصل أ.د/ فؤاد شريف على شهرة عالمية بوصفه مدرباً متميزاً متخصص فى التنمية التنظيمية وتدريب الإدارة العليا فى العديد من الدول العربية والأفريقية.

ولإنجازاته وأسهاماته الدائمة أختارته القيادة السياسية عام ١٩٧٦ لوظيفة وزير الدولة للتنمية الإدارية والرقابة والمتابعة وشئون مجلس الوزراء .

ولقد كان لعالمنا الجليل العديد من المؤلفات التى أثرت المكتبة العربية منها " أقتصاديات المنافع العامة " .

حصل كذلك على العديد من الجوائز منها جائزة (Wall Street) عن أحسن مقال فى التمويل الدولى .

لقد كان عالمنا الجليل زميل فى الجمعية الأمريكية للتمويل ، للإدارة و الأقتصاد .

وفى النهاية لايسعنا إلا أن نسأل الله أن يجزيه عن عطاءه خيراً برحمة واسعة فى جنة الرضوان .

(*) يهدف هذا الباب إلى تتبع وأستعراض السيرة الذاتية للعديد من العلماء فى كافة مجالات العلوم الإدارية ، تكريماً لهم ، واستهداءا بسيرتهم لإنارة الطريق أمام كل من يبتغى سلوك أعظم الطرق لبناء الأمه والحضارات ... طريق العلم والعلماء .







البحـــوث الإداريـــة

مجلة دورية ، ربع سنوية ، علمية ، محكمة

قسيمـــة إشـــتراك

الأســـم : ....

العـنوان : ....

هــاتف : .... فاكس : .... محمول : ....

E-Mail ....

قيمة الإشتراك السنوى (شاملة أجور الأرسال البريدى العادى)

الاشتراكات السنوية :	المؤسسات	الأفــراد
١ - جمهورية مصــر العربية :	١٠٠ جنيه مصرى	٤٠ جنيه مصرى
٢ - الدول العربية والأجنبية :	٦٠ دولار	٢٠ دولار

يمنح خصم قدره ١٠٪ للمؤسسات والافراد على مدة الاشتراك التى تزيد على اربعة سنوات

ترسل هذه القسيمة مرفقة بشيك بقيمة الإشتراك / الإشتراكات بأسم رئيس تحرير مجلة البحوث الإدارية وعميد مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية - كورنيش النيل - مدخل المعادى - القاهرة ص.ب: ٢٢٢٢

لمزيد من الأستفسار يرجى الإتصال بمركز البحوث والمعلومات ت/فاكس : ٢٥٨٤٤٨٧ سويتش : ٢٥٨١٠٣٢

البريد الألكترونى

Website : www.sams-ric.edu.eg
E-mail : ric@sams-ric.edu.eg
info@sams-ric.edu.eg

مقترحات وشكاوى : ....
....

أكاديمية السادات للعلوم الإدارية :

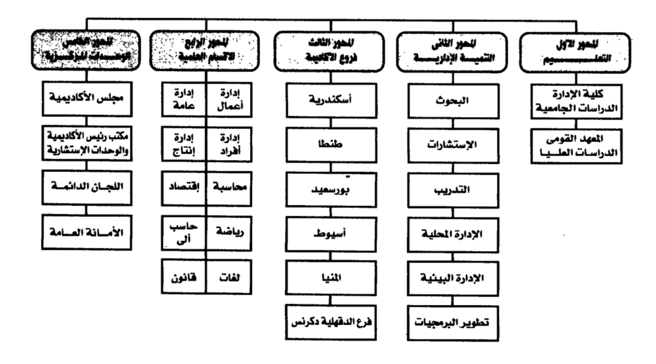
هيئة علمية عامة مستقلة أنشئت بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بهدف تنمية الإدارة فى جميع المجالات على المستوى القومى .

ويرجع تاريخ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية إلى عام ١٩٥٢ بإنشاء معهد الإدارة العامة ثم المعهد القومى للإدارة العليا فى عام ١٩٦١ومعهد الإدارة المحلية عام ١٩٦٧ حيث أدمجت فى المعهد القومى للتنمية الإدارية عام ١٩٧٠ .

ويرتكز نشاط الأكاديمية فى مجال العلوم الإدارية على مجالين :

أولاً : المجال التنموى ويتضمن أنشطة البحوث ، التدريب ، الأستشارات ، والإدارة المحلية .

ثانياً : المجال التعليمى ويتم من خلال كلية الإدارة والمعهد القومى للإدارة العليا ، وتمنح الأكاديمية درجة البكالوريوس ، والعضوية ، والزمالة المعادلة لدرجتى الماجستير والدكتوراه فى العلوم الإدارية وتمارس الأكاديمية أنشطتها من خلال المحاور التالية :






فى هذا العدد